



GREVIO

Rapport d'évaluation de référence

Serbie

” le Groupe d'experts
sur la lutte contre
la violence à l'égard
des femmes et
la violence domestique
(GREVIO)



Convention d'Istanbul

Rapport d'évaluation (de référence) du GREVIO
sur les mesures d'ordre législatif et autres
donnant effet aux dispositions
de la Convention du Conseil de l'Europe
sur la prévention et la lutte
contre la violence à l'égard des femmes
et la violence domestique (Convention d'Istanbul)

SERBIE

Groupe d'experts
sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes
et la violence domestique (GREVIO)

GREVIO/Inf(2019)20

Adopté le 29 novembre 2019

Publié le 22 janvier 2020

Secrétariat du mécanisme de suivi de la Convention du Conseil de l'Europe
sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence
domestique
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France

www.coe.int/conventionviolence

Table des matières

Avant-propos	4
Résumé	6
Introduction	9
I. Buts, définitions, égalité et non-discrimination, obligations générales	11
A. Principes généraux de la Convention.....	11
B. Champ d'application de la Convention (article 2).....	11
C. Définitions (article 3).....	13
D. Droits fondamentaux, égalité et non-discrimination (article 4).....	13
1. Égalité entre les femmes et les hommes et non-discrimination.....	13
2. Discrimination intersectionnelle.....	14
E. Obligations de l'État et diligence voulue (article 5).....	15
II. Politiques intégrées et collecte des données	16
A. Politiques globales et coordonnées (article 7).....	16
B. Ressources financières (article 8).....	17
C. Organisations non gouvernementales et société civile (article 9).....	18
D. Organe de coordination (article 10).....	20
E. Collecte des données et recherche (article 11).....	21
1. Collecte de données administratives.....	21
2. Enquêtes basées sur la population.....	23
3. Recherche.....	23
III. Prévention	25
A. Obligations générales (article 12).....	25
B. Sensibilisation (article 13).....	26
C. Éducation (article 14).....	27
D. Formation des professionnels (article 15).....	28
E. Programmes préventifs d'intervention et de traitement (article 16).....	29
1. Programmes destinés aux auteurs de violence domestique.....	29
2. Programmes destinés aux auteurs d'infractions à caractère sexuel.....	31
F. Participation du secteur privé et des médias (article 17).....	31
IV. Protection et soutien	34
A. Obligations générales (article 18).....	34
B. Information (article 19).....	35
C. Services de soutien généraux (article 20).....	36
1. Services sociaux.....	36
2. Services de santé.....	38
D. Services de soutien spécialisés (article 22).....	39
E. Refuges (article 23).....	39
F. Permanences téléphoniques (article 24).....	41
G. Services de soutien pour les victimes de violence sexuelle (article 25).....	42
H. Protection et soutien des enfants témoins (article 26).....	43
I. Signalement par les professionnels (article 28).....	44
V. Droit matériel	45
A. Droit civil.....	45
1. Recours civils contre l'État – principe de la diligence voulue (article 29).....	45
2. Indemnisation (article 30).....	46
3. Droits de garde et de visite (article 31).....	47
4. Conséquences civiles des mariages forcés (article 32).....	49
B. Droit pénal.....	49
1. La violence domestique, y compris la violence psychologique.....	49
2. Harcèlement (article 34).....	50
3. Violence sexuelle et viol (article 36).....	51
4. Mariages forcés (article 37).....	52

5. Mutilations génitales féminines (article 38).....	53
6. Avortement et stérilisation forcés (article 39).....	53
7. Harcèlement sexuel (article 40).....	54
8. Sanctions et mesures (article 45).....	55
9. Circonstances aggravantes (article 46).....	55
10. Interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires (article 48).....	56
VI. Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection	57
A. Réponse immédiate, prévention et protection (article 50).....	57
1. Signalement aux services répressifs et enquêtes de ces services	57
2. Taux de condamnation.....	58
B. Appréciation et gestion des risques (article 51).....	59
C. Ordonnances d'urgence d'interdiction (article 52).....	61
D. Ordonnances de protection (article 53).....	62
E. Soutien aux victimes durant la procédure judiciaire (article 55, paragraphe 2)	63
F. Aide juridique (article 57).....	64
VII. Migrations et asile	66
A. Statut de résident (article 59)	66
B. Demandes d'asile fondées sur le genre (article 60).....	67
C. Procédure de détermination du droit d'asile sensible au genre.....	67
D. Hébergement	70
Conclusions.....	72
Annexe I Liste des propositions et suggestions du GREVIO.....	74
Annexe II Liste des autorités nationales, des autres institutions publiques, des organisations non gouvernementales et des organisations de la société civile avec lesquelles le GREVIO a tenu des consultations.....	85

Avant-propos

Le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) est un organe indépendant de suivi dans le domaine des droits humains, chargé d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210) (ci-après la « Convention d'Istanbul » ou la « convention ») par les Parties à la convention. Il se compose de 15 experts indépendants et impartiaux nommés sur la base de leur expertise reconnue dans les domaines des droits humains, de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la violence à l'égard des femmes et/ou de l'assistance et de la protection des victimes.

Les activités statutaires du GREVIO comprennent le suivi pays par pays de la Convention d'Istanbul (procédure d'évaluation), l'ouverture d'enquêtes sur des circonstances spécifiques au sein d'une Partie à la convention (procédure d'enquête) et l'adoption de recommandations générales sur les thèmes et les concepts de la convention.

Ce rapport est le fruit de la première procédure d'évaluation (de référence) concernant la Serbie. Il couvre la Convention d'Istanbul dans son intégralité¹ et évalue ainsi le niveau de conformité de la législation et de la pratique serbe dans les différents domaines couverts par la convention. Compte tenu du champ d'application de la convention, défini à l'article 2, paragraphe 1, de celle-ci, l'évaluation de référence porte sur les mesures prises contre « toutes les formes de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, qui affecte les femmes de manière disproportionnée ». En conséquence, le terme « victime » utilisé tout au long de ce rapport doit être compris comme désignant une victime femme ou fille.

Sur la base de cette évaluation, le GREVIO propose des mesures dans l'objectif de renforcer la mise en œuvre de la convention. Dans la formulation de ces propositions, le GREVIO emploie différents verbes pour exprimer divers niveaux d'urgence de l'action, étant entendu que tous les niveaux sont importants. Ce sont, par ordre de priorité décroissant, les verbes ou expression « exhorter », « encourager vivement », « encourager » et « inviter ». Le GREVIO emploie le verbe « exhorter » lorsqu'il considère qu'une action immédiate est requise pour mettre la législation ou les politiques de la Partie en conformité avec la Convention d'Istanbul, ou pour assurer sa mise en œuvre. L'expression « encourager vivement » est employée lorsque le GREVIO a constaté des lacunes qui doivent être comblées dans un avenir proche pour garantir la mise en œuvre complète de la convention. Le troisième niveau d'urgence est indiqué par l'emploi du verbe « encourager ». Il s'applique à des insuffisances nécessitant des mesures qui pourraient éventuellement être prises à un stade ultérieur. Enfin, le verbe « inviter » s'applique soit à des lacunes mineures dans la mise en œuvre, qu'il est demandé à la Partie d'envisager de combler, soit à des propositions visant à offrir une orientation dans le processus de mise en œuvre.

La première procédure d'évaluation (de référence) se compose de plusieurs étapes, chacune permettant au GREVIO d'obtenir des informations essentielles sur lesquelles fonder son rapport. Elle se déroule sous la forme d'un processus de dialogue confidentiel visant à formuler des propositions et des suggestions d'amélioration élaborées dans le contexte national de la Partie concernée et spécifiquement destinées à ce pays. Ces étapes sont les suivantes :

- la présentation, par la Partie, d'un rapport établi sur la base du questionnaire de référence du GREVIO (le rapport étatique) ;
- une visite d'évaluation dans la Partie concernée, permettant de rencontrer des représentants des pouvoirs publics et d'organisations non gouvernementales œuvrant dans ce domaine ;
- les commentaires de la Partie sur le projet de rapport du GREVIO ;

¹ À l'exception du chapitre VIII de la convention, que le GREVIO considère comme moins pertinent pour évaluer la situation nationale dans chaque Partie contractante.

-
- la publication du rapport du GREVIO après son adoption, accompagné des éventuels commentaires de la Partie concernée.

En outre, le GREVIO recueille des informations complémentaires auprès de diverses autres sources, notamment des organisations non gouvernementales (ONG), d'autres membres de la société civile, des institutions nationales des droits humains, des organes du Conseil de l'Europe (Assemblée parlementaire, Commissaire aux droits de l'homme et autres organes pertinents), ainsi que d'autres organes conventionnels internationaux. Dans le cadre de l'évaluation de la Serbie, le GREVIO a reçu des contributions par des associations et des représentants de la société civile tels que ATINA, le centre de Femmes Autonomes de Belgrade, l'association des Roma Novi Bečej, l'Association Fenomena, FemPlatz et MDRI-S ainsi que du réseau SOS Vojvodina. Le GREVIO a aussi reçu la contribution du Défenseur des citoyens de la République de Serbie.

Le rapport étatique et les contributions écrites soumises par la société civile ont été rendus publics et peuvent être consultés sur le site web officiel de la Convention d'Istanbul.

L'analyse, les suggestions et les propositions contenues dans ce premier rapport d'évaluation de référence ont été rédigées sous la responsabilité exclusive du GREVIO. Le rapport constitue un état des lieux de la situation des violences faites aux femmes au 2019. Les faits nouveaux survenus depuis cette date ne sont pas couverts par l'analyse ni pris en compte dans les conclusions et les propositions qui y figurent.

Conformément à la convention (article 70, paragraphe 2), les rapports du GREVIO sont transmis aux parlements nationaux par les autorités nationales. Le GREVIO demande aux autorités nationales de faire traduire le présent rapport dans leur(s) langue(s) nationale(s) officielle(s) et de veiller à ce qu'il soit largement diffusé, non seulement auprès des institutions publiques pertinentes de tous niveaux (national, régional et local), en particulier le gouvernement, les ministères et le système judiciaire, mais aussi auprès des ONG et des autres organisations de la société civile qui œuvrent dans le domaine de la lutte contre la violence à l'égard des femmes.

Résumé

Le présent rapport présente une évaluation de la mise en œuvre des mesures adoptées par les autorités serbes concernant tous les aspects de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (ci-après dénommée "la Convention").

Cette évaluation a été réalisée par le Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), un organe indépendant de suivi des droits de l'homme chargé de surveiller l'application de la convention. Les conclusions du GREVIO sont basées sur les informations obtenues au cours des différentes étapes de la première procédure d'évaluation (de référence) décrite à l'article 68 de la convention. Les sources d'information comprennent des rapports écrits (un rapport national soumis par les autorités serbes et des informations complémentaires soumises par des ONG et d'autres acteurs de la société civile) et une visite d'évaluation de cinq jours en Serbie. Une liste des organismes et entités avec lesquels le GREVIO a échangé se trouve à l'annexe II.

Le rapport évalue le large éventail de mesures prises par les autorités serbes au cours des dernières années, y compris après l'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul, en vue de prévenir et de combattre les différentes formes de violence que les femmes subissent en Serbie de la part des hommes. Il se félicite de l'engagement politique clair d'éliminer la violence fondée sur le genre et des progrès réalisés dans l'adaptation de sa réponse à la violence à l'égard des femmes aux normes internationales.

Plusieurs textes législatifs, plans d'action et stratégies nationaux portent désormais sur les diverses formes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique visées par la Convention d'Istanbul. L'assistance technique et les conseils d'experts offerts dans le cadre de la coopération avec le large éventail d'organisations intergouvernementales présentes dans le pays ont été bien accueillis, propulsant la question de la violence à l'égard des femmes au premier plan des protocoles, orientations et instructions importants pour les secteurs professionnels concernés. La loi sur la prévention de la violence domestique est un texte législatif central dans ce contexte et vise à définir des approches standardisées pour appréhender la violence domestique et d'autres formes de violence qui sont fondées sur une évaluation des risques multi-organisationnelle, des plans de sécurité et de protection individuelle ainsi que des mesures de protection d'urgence. Le rapport souligne donc l'impact positif qu'il a eu sur le traitement des cas de violence domestique en Serbie. Il salue la création de l'Organe de coordination pour l'égalité entre les femmes et les hommes de la République de Serbie, l'organe national de coordination, et du rôle central qu'il joue dans l'élaboration de documents d'orientation et de plans d'action dans le domaine de la violence à l'égard des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Il a également été reconnu qu'il importait de s'attaquer à la situation des femmes exposées à la discrimination intersectionnelle ou risquant de l'être et aux obstacles particuliers qu'elles peuvent rencontrer lorsqu'elles cherchent à obtenir de l'aide auprès des autorités pour faire face à la violence. Dans ce contexte, le rapport prend note des efforts déployés récemment pour mettre en place une coalition nationale pour mettre fin au mariage des enfants, en réunissant toutes les institutions et ONG concernées, ainsi que de l'intention déclarée d'intensifier la formation des professionnels à la protection contre le mariage des enfants et de soutenir davantage les filles roms, leurs familles et les organisations rom. Tant que ces efforts ne porteront pas leurs fruits, les femmes et les filles roms continueront de faire face à des stéréotypes lorsqu'elles demanderont de l'aide aux autorités, et les multiples facteurs qui contribuent à leur exposition à la violence fondée sur le genre persisteront.

Le petit nombre de services d'appui spécialisés dédiés aux femmes et tenus par des femmes - souvent gérés par des organisations non gouvernementales disposant de budgets limités – place généralement des limites sur les services de conseil spécialisés centrée sur les victimes et les services de soutien dédiés aux femmes victimes de violence. Ce phénomène est particulièrement prononcé pour les femmes et les filles roms ainsi que pour les femmes en situation de handicap. Très peu d'autorités locales investissent dans l'offre de services spécifiques pour les femmes qui subissent ou risquent de subir des mariages forcés, du harcèlement, de la violence sexuelle ou du harcèlement sexuel. En l'absence de centres d'orientation en cas de viol et de violence sexuelle dans la plupart des régions de Serbie, il semble que cette forme de violence particulièrement atroce ne dispose pas de services de conseils, de soutien psychologique et de soins post-traumatiques, nécessaires. Plus d'efforts doivent être faits pour assurer un soutien immédiat, à moyen et à long terme en faisant appel à l'expertise acquise de longue date par les services spécialisés de soutien aux femmes de la société civile. Des efforts similaires sont nécessaires pour faire en sorte que les enfants témoins de violence domestique bénéficient de conseils et de soutien, notamment en ce qui concerne le syndrome de stress post-traumatique (SSPT). Ces efforts sont renforcés lorsque la sécurité des enfants est assurée dans des conditions qui leur permettent de rester avec le parent non violent, de préférence dans leur propre foyer, par exemple en recourant rigoureusement aux ordonnances d'injonction et d'interdiction de contact et en les faisant respecter - plutôt que de retirer la garde des enfants à leurs mères. Dans le même ordre d'idées, il est urgent de s'assurer que tous les incidents de violence commis par le parent violent sont pris en compte dans la détermination des droits de garde et de visite.

La nécessité d'une réponse plus forte de la justice pénale à la plupart des formes de violence à l'égard des femmes, en particulier la violence domestique, a été reconnue, et la loi sur la prévention de la violence domestique et les documents politiques supplémentaires ont conduit à une augmentation de la formation et de la spécialisation des professions juridiques ainsi que des services chargés de faire respecter la loi. Les modifications apportées ces dernières années au Code pénal l'ont aligné plus étroitement sur les exigences de la Convention d'Istanbul, et les formes de violence telles que le harcèlement criminel, le mariage forcé et les mutilations génitales féminines sont désormais criminalisées. Toutefois, des difficultés persistent pour assurer leur application dans la pratique, notamment en raison d'un manque persistant de compréhension de la gravité de ces formes de violence, de leur banalisation dans les médias et dans le discours public. L'infraction pénale de viol n'est pas définie comme un acte sexuel auquel la victime n'a pas consenti, comme l'exige la Convention d'Istanbul, mais comme un acte commis par la contrainte, la force ou la menace.

Les taux de condamnation pour la plupart des formes de violence à l'égard des femmes sont extrêmement faibles. Les raisons sont liées à un faible niveau de signalement, un manque de directives sur la façon de monter un dossier, une formation insuffisante sur les infractions récemment introduites. Bien que les affaires de violence domestique aient connu une augmentation du nombre de personnes inculpées depuis 2012, ce que le GREVIO salue, elles ont connu une augmentation encore plus marquée du nombre d'abandon des charges. Lorsque les condamnations mettent fin à l'affaire, les sanctions imposées sont souvent conditionnelles et la gamme complète des peines est rarement utilisée. Pour les femmes victimes de violence qui souhaitent être représentées par un avocat dans les affaires qui les concernent, l'aide juridique est en principe disponible. Toutefois, la nouvelle loi sur l'aide juridique gratuite établit une distinction entre les victimes de violence domestique - qui sont toujours admissibles - et les victimes d'autres formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, qui doivent démontrer leur admissibilité au moyen d'un long processus de demande. La loi définit également de nouveaux critères pour les prestataires d'aide juridique qui, de l'avis du GREVIO, ne tiennent pas compte de l'expertise particulière acquise au fil des ans par les ONG de femmes dans la représentation juridique des femmes victimes de violence domestique.

Si le GREVIO se félicite de la ratification de la Convention d'Istanbul par la Serbie, il a identifié un certain nombre de questions prioritaires nécessitant des mesures supplémentaires de la part des autorités serbes pour se conformer pleinement aux dispositions de la convention. S'inspirant de, et en sus de ce qui précède, il s'agit de la nécessité de :

- veiller à ce que les dispositions de la Convention d'Istanbul soient mises en œuvre sans discrimination fondée sur l'un des motifs énumérés au paragraphe 3 de l'Article 4 ;
- garantir, pour toutes les politiques et mesures qui s'inscrivent dans le cadre de l'approche globale et coordonnée requise pour lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, des niveaux de financement stables et durables sur la base de lignes budgétaires et financières distinctes ;
- introduire des catégories de données standardisées à l'usage obligatoire des services répressifs, des autorités judiciaires et de tous les autres acteurs concernés sur le sexe et l'âge de la victime et de l'auteur, leur relation, le type de violence et la situation géographique;
- assurer la fourniture de services de soutien spécialisés dédiés aux femmes selon une approche fondée sur le genre et développer l'offre de refuges tout en garantissant de facto l'accès de toutes les femmes, en particulier les femmes en situation de handicap, les femmes roms et les femmes migrantes/demandeuses d'asile ;
- veiller au respect de la confidentialité et de l'anonymat de tous ceux qui appellent la ligne d'assistance téléphonique nationale nouvellement créée pour les victimes de violence fondée sur le genre, et veiller à ce que les victimes soient orientées vers des services de soutien spécialisés fournis par des ONG ;
- veiller à ce que les tuteurs légaux et les professionnels de la santé respectent davantage le droit des femmes à une prise de décision libre et éclairée en ce qui concerne les procédures médicales telles que l'avortement et la stérilisation, en particulier en ce qui concerne les femmes en situation de handicap dans les établissements résidentiels.

En outre, le GREVIO a identifié un certain nombre de domaines supplémentaires dans lesquels des améliorations sont nécessaires pour se conformer pleinement aux obligations de la convention. Ils incluent, entre autres, la nécessité d'accroître le taux de signalement effectué par les victimes et de rechercher l'impact de la réorientation des affaires en dehors du système de justice pénale sur les taux de récidive et les effets dissuasifs. Les niveaux de financement des services de soutien essentiels aux victimes ainsi que les programmes destinés aux auteurs et les ressources financières pour les politiques, les mesures et la législation visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et les institutions et entités mandatées pour leur mise en œuvre, en particulier les centres de protection sociale, doivent être augmentés. Enfin, des efforts doivent être intensifiés pour identifier et soutenir les femmes demandeuses d'asile qui ont subi ou risquent de subir des violences fondées sur le genre en élaborant et en appliquant des lignes directrices sur le genre pour la détermination du statut de réfugié et en garantissant un logement adéquat, l'accès aux services de soutien et une protection.

Introduction

La Serbie a signé la Convention d'Istanbul le 4 avril 2012 et l'a ratifiée le 21 novembre 2013, et était parmi les premiers États parties pour lesquels elle est entrée en vigueur le 1^{er} août 2014. Conformément à l'article 78, paragraphe 2, de la Convention, le pays se réserve le droit de ne pas appliquer les dispositions de l'article 30, paragraphe 2, et de l'article 44, paragraphes 1. e, 3 et 4, de la Convention en attendant l'alignement de sa législation pénale nationale. Cette réserve est valable pour une période de cinq ans à compter du jour de l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de la Serbie et peut être renouvelée. Le GREVIO peut demander une explication des motifs sur lesquels la prorogation de la réserve est justifiée et peut formuler des suggestions et des propositions en conséquence. Le GREVIO estime que le fait d'œuvrer à la levée des réserves afin d'assurer la pleine mise en œuvre des dispositions de la Convention est un élément intégral de la procédure d'évaluation.

La Convention d'Istanbul est le traité international le plus ambitieux pour lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. L'ensemble complet de ses dispositions englobe des mesures préventives et protectrices de grande envergure, ainsi qu'un certain nombre d'obligations visant à garantir une réponse de la justice pénale qui soit adaptée à des violations des droits de l'homme aussi graves. Il s'agit d'un texte pionnier qui appelle à s'attaquer aux causes profondes de la violence à l'égard des femmes (telles que les stéréotypes de genre, les traditions nuisibles aux femmes et les manifestations générales d'inégalité entre les femmes et les hommes).

La convention institue un mécanisme de suivi pour évaluer le niveau de mise en œuvre par ses Parties. Ce mécanisme de suivi comporte deux piliers : le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), un organe d'experts indépendants, et le Comité des Parties, organe politique composé de représentants officiels des Parties à la convention.

Conformément à l'article 68 de la convention, le GREVIO a lancé l'évaluation de référence à l'égard de la Serbie par l'envoi d'un courrier et de son questionnaire le 12 février 2018. L'ordre de transmission des rapports au GREVIO repose sur un ensemble de critères incluant notamment l'appartenance à des groupements régionaux et l'ordre de ratification. Les autorités serbes ont ensuite remis leur rapport étatique le 2 juillet 2018. À la suite de l'examen préliminaire du rapport étatique serbe et des informations supplémentaires fournies par un ensemble d'ONG, le GREVIO a effectué une visite d'évaluation en Serbie qui s'est déroulée du 25 février au 1^{er} mars 2019. La délégation était composée de :

- Simona Lanzoni, seconde vice-présidente et membre du GREVIO ;
- Aled Van den Brink, membre du GREVIO ;
- Shazia Choudhry, Professeure, Royaume Uni ;
- Johanna Nelles, administratrice au secrétariat du mécanisme de suivi de la Convention d'Istanbul.

Au cours de la visite d'évaluation, la délégation a rencontré des représentants gouvernementaux et non gouvernementaux œuvrant dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes. Une liste des autorités nationales, des organisations non gouvernementales et d'autres personnes rencontrées est énoncée à l'appendice II du présent rapport. Le GREVIO témoigne à ces différentes instances de sa reconnaissance pour les informations précieuses qu'il a reçues de chacune d'elles.

La visite d'évaluation a été préparée en étroite coopération avec Ljiljana Loncar, conseillère auprès du Vice- Premier Ministre pour l'égalité des genres, qui a été désignée comme personne de contact pour le processus d'évaluation par le GREVIO. Le GREVIO tient à exprimer sa gratitude pour la coopération et le soutien fournis tout au long de la procédure d'évaluation, et pour l'approche constructive adoptée par les autorités françaises.

Dans le cadre de cette première évaluation de référence, le GREVIO a examiné les mesures de mise en œuvre prises par les autorités italiennes concernant tous les aspects de la convention. Par souci de brièveté, ce rapport donne la priorité à certaines dispositions plutôt qu'à d'autres. S'il traite de tous les chapitres de la convention (à l'exception du chapitre VIII), il ne présente pas d'évaluations ni de conclusions détaillées pour chacune des dispositions de ces chapitres.

I. Buts, définitions, égalité et non-discrimination, obligations générales

A. Principes généraux de la Convention

1. Le chapitre I de la Convention d'Istanbul établit les principes généraux qui s'appliquent à l'ensemble des articles de fond regroupés aux chapitres II à VII. Ces principes énoncent notamment qu'il est un droit fondamental de chacun, en particulier des femmes, de vivre à l'abri de la violence aussi bien dans la sphère publique que dans la sphère privée, et que la mise en œuvre des dispositions de la Convention doit être assurée sans discrimination aucune ; ils rappellent aussi la possibilité, et les effets, des multiples formes de discrimination. En outre, ils précisent que la mise en œuvre de la Convention et l'évaluation de son impact doivent comprendre une perspective de genre. Un autre principe fondamental figure dans l'article 6 de la Convention, qui indique que les Parties doivent définir et mettre en œuvre des politiques sensibles au genre et veiller à ce qu'une perspective de genre soit appliquée lors de la définition des mesures destinées à mettre en œuvre la Convention, mais aussi lors de l'évaluation de leur impact. Étant donné que l'article 6 fait partie des obligations générales des Parties exposées au chapitre I, son application couvre tous les autres articles de la Convention.

2. Depuis la ratification de la Convention d'Istanbul, en novembre 2013, les autorités serbes ont accompli des progrès significatifs dans la mise en place d'un cadre législatif, politique et institutionnel pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes. Plusieurs actes législatifs, plans d'action et stratégies ciblent désormais quelques-unes des formes de violence à l'égard des femmes et la violence domestique. À cette fin, la Serbie coopère étroitement avec un large éventail d'organisations intergouvernementales présentes sur le territoire et a accepté l'offre d'une assistance technique et de conseils d'experts en la matière. De plus, le processus d'adhésion à l'Union européenne contribue à des réformes majeures, notamment dans les domaines judiciaire, administratif et économique, ainsi qu'à la mise en conformité de la législation serbe avec le droit de l'UE sur de nombreux sujets, notamment les droits des victimes et l'égalité entre les femmes et les hommes.

3. Le GREVIO salue les multiples initiatives prises par les autorités serbes pour adapter leur réponse à la violence à l'égard des femmes aux normes internationales. Sa présente évaluation vise à dresser un bilan complet des mesures prises à ce jour et à analyser leur conformité avec les exigences de la Convention d'Istanbul. Les suggestions et propositions faites par le GREVIO dans ce rapport entendent guider les autorités serbes dans le sens d'une mise en œuvre consolidée et plus durable de la Convention.

B. Champ d'application de la Convention (article 2)

4. Compte tenu du champ d'application de la Convention d'Istanbul défini dans son article 2, paragraphe 1, la première évaluation (de référence) cible les mesures prises en réponse à toutes les formes de violence à l'égard des femmes, dont la violence domestique, qui touche les femmes de manière disproportionnée. Le terme « violence à l'égard des femmes » utilisé tout au long du questionnaire et de ce rapport désigne ainsi toutes les formes de violence à l'égard des femmes érigées en infractions pénales (ou, le cas échéant, sanctionnées de quelque autre manière que ce soit) dans le cadre du chapitre V de la Convention. Ces formes sont la violence psychologique, le harcèlement, la violence physique, la violence sexuelle, y compris le viol, les mariages forcés, les mutilations génitales féminines, l'avortement et la stérilisation forcés ainsi que le harcèlement sexuel. Le terme renvoie également à la violence domestique à l'égard des femmes, qui est définie comme désignant tous les actes de violence physique, sexuelle, psychologique ou économique qui surviennent au sein de la famille ou du foyer ou entre des anciens ou d'actuels conjoints ou partenaires, indépendamment du fait que l'auteur de l'infraction partage ou a partagé le même domicile que la victime.

5. À la suite de l'entrée en vigueur de la Convention en Serbie, en 2014, d'importantes modifications législatives ont été adoptées en vue de sa mise en œuvre. Le Code pénal a été modifié en 2016 et reconnaît désormais comme infractions des actes qui ne l'étaient pas auparavant, comme le harcèlement, le harcèlement sexuel et les mutilations génitales féminines. La loi sur la prévention de la violence domestique (LPVD) vise la violence domestique de manière globale et instaure une coopération interinstitutionnelle entre les professionnels concernés par cette forme de violence. Ses dispositions s'appliqueront également à un large éventail d'autres formes de violence à l'interne et externe de la sphère domestique (article 4 LPVD),

6. La violence à l'égard des femmes ne fait plus l'objet d'un document d'orientation spécifique depuis que la Stratégie nationale pour la prévention et l'élimination de la violence à l'égard des femmes au sein de la famille et dans les relations entre partenaires intimes est arrivée à son terme, en 2015, mais elle est mentionnée dans la Stratégie nationale pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2016-2020). Point important, cette Stratégie définit la violence à l'égard des femmes comme une violation des droits humains de la femme, et la reconnaît comme une violence fondée sur le genre et une forme de discrimination à l'égard des femmes.

7. Toutefois, le GREVIO constate la plus grande partie des initiatives juridiques et politiques ont porté essentiellement sur la violence domestique en tant que forme la plus répandue de violence à l'égard des femmes en Serbie. La loi sur la prévention de la violence domestique traite de la même façon la violence domestique intergénérationnelle et la violence domestique à l'égard des femmes, sans reconnaître apparemment la dimension de genre et les questions de la domination et de l'emprise qui sont manifestement à l'œuvre dans la violence entre partenaires intimes. Si certains documents stratégiques, comme le Protocole général d'action et de coopération des institutions, organes et organisations dans les situations de violence à l'égard des femmes perpétrée au foyer ou par un partenaire intime, placent les femmes victimes au cœur de leur action, de nombreuses interventions d'organes statutaires, comme les services répressifs ou les centres d'action sociale, s'adressent cependant indifféremment aux hommes et aux femmes. Ces organes ne prennent pas toujours en compte la dimension de genre d'une relation violente, ni les liens qui existent entre une telle relation et l'inégalité entre les femmes et les hommes, la discrimination sociale et économique à l'égard des femmes et l'inégalité de statut entre hommes et femmes dans la société, les rôles de genre négatifs et les rôles genrés qui touchent et désavantagent les femmes dans la vie quotidienne. Pour que les interventions ciblant la violence domestique soient efficaces, fait observer le GREVIO, il est nécessaire de mener une analyse approfondie des modèles familiaux patriarcaux et des rôles de genre qui prévalent en Serbie. Des efforts supplémentaires sont donc nécessaires pour faire en sorte que les mesures législatives et autres, y compris de formation et de sensibilisation, reconnaissent et prennent en compte la violence domestique à l'égard des femmes commise par des conjoints/partenaires de sexe masculin comme une forme de violence fondée sur le genre. Tout en se félicitant de l'engagement politique clair des autorités serbes à éliminer la violence basée sur le genre et à appliquer pleinement la Convention d'Istanbul, le GREVIO note la nécessité de renforcer l'application d'une perspective de genre à cette violence dans toutes les réponses institutionnelles et dans la prise de décision à tous les niveaux.

8. Le GREVIO rappelle que selon l'article 2, paragraphe 1, de la Convention d'Istanbul, toutes les formes de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, affectent les femmes de manière disproportionnée. Aussi encourage-t-il vivement les autorités serbes à renforcer l'application d'une perspective de genre dans la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul et notamment par rapport aux lois et politiques en matière de violence domestique.

C. Définitions (article 3)

9. L'article 3 de la Convention d'Istanbul énonce des définitions clés de concepts qui sont essentiels à sa mise en œuvre. La « violence à l'égard des femmes » désigne « tous les actes de violence fondés sur le genre qui entraînent, ou sont susceptibles d'entraîner pour les femmes, des dommages ou souffrances de nature physique, sexuelle, psychologique ou économique [...], que ce soit dans la vie publique ou privée ». La définition de « violence à l'égard des femmes fondée sur le genre » énoncée à l'alinéa d de l'article 3 vise à clarifier la nature de la violence en expliquant qu'il s'agit de « toute violence faite à l'égard d'une femme parce qu'elle est une femme ou affectant les femmes de manière disproportionnée ». Ainsi, la violence visée par la Convention d'Istanbul diffère des autres formes de violence, en ce que le genre de la victime en est la cause principale. C'est la violence commise contre des femmes qui est à la fois la cause et la conséquence de rapports de force inégaux, fondés sur les différences perçues entre hommes et femmes et menant à la subordination des femmes dans la sphère publique et privée.

10. Le GREVIO relève qu'il existe en Serbie tout un éventail de définitions, à la fois sur la violence à l'égard des femmes et sur la violence domestique, ce qui ne contribue pas à une compréhension harmonisée de la question en tant que violence qui touche les femmes de manière disproportionnée et qui est, de ce fait, fondée sur le genre. Adoptée en 2009, la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes définit la violence fondée sur le genre de manière neutre du point de vue du genre (article 10, paragraphe 5). Le texte contient aussi des dispositions sur la violence familiale, mais ne définit pas ce terme. La violence domestique est définie à la fois dans le Code de la famille (article 197) et dans la LPVD (article 3 paragraphe 3). En termes d'étendue du champ d'application concernant le comportement et des victimes potentielles, les deux dispositions sont conformes à la définition de la violence domestique telle que définie à l'article 3, paragraphe b de la Convention d'Istanbul. La définition proposée dans le Code de la famille englobe toutefois un éventail plus large de comportements que celui qui est énuméré dans la LPVD. En outre, le GREVIO note que le Code pénal prévoit un champ d'application différent quant aux potentielles victimes de violence domestique en excluant l'application de l'infraction pénale de violence domestique aux partenaires non cohabitants et qui n'ont pas d'enfant commun. Ces victimes peuvent toutefois faire usage de poursuites pour des infractions pénales plus générales telles que les voies de fait (article 121 du Code pénal serbe), et peuvent solliciter une ordonnance de protection au titre du Code de la famille (voir le chapitre VI).

11. Si le GREVIO se réjouit que les autorités aient l'intention d'actualiser la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes, il observe avec préoccupation que le projet de modification de 2017 qui proposait une définition de la violence à l'égard des femmes fondée sur celle énoncée à l'article 3, alinéa a, de la Convention d'Istanbul a été retiré sous la pression de l'opinion publique. Le GREVIO appelle les autorités à mettre la législation actuelle en conformité avec les définitions figurant dans la Convention, pour faire progresser sa mise en œuvre au niveau national.

12. Le GREVIO encourage les autorités serbes à harmoniser dans chaque domaine du droit toutes les définitions légales de la violence à l'égard des femmes, de la violence basée sur le genre et de la violence domestique sur la base des définitions énoncées dans la Convention d'Istanbul, et à veiller à leur application effective dans la pratique.

D. Droits fondamentaux, égalité et non-discrimination (article 4)

1. Égalité entre les femmes et les hommes et non-discrimination

13. La Constitution de la Serbie garantit l'égalité entre les femmes et les hommes et fait obligation à l'État d'élaborer des politiques sur l'égalité des chances (article 15). Ces dispositions constitutionnelles sont transposées et précisées dans la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes, qui confirme le principe de l'égalité hommes-femmes et interdit la discrimination directe et indirecte fondée sur le genre. La loi précise aussi que les mesures spécifiques prises pour garantir

aux femmes l'égalité de statut avec les hommes et parvenir à l'égalité des chances pour les personnes des deux sexes ne sont pas considérées comme discriminatoires (article 7). Elle établit en outre le principe selon lequel les témoins ou les victimes de discrimination fondée sur le genre qui signalent de tels actes à une autorité compétente ne doivent pas subir de conséquences néfastes (article 8).

2. Discrimination intersectionnelle

14. L'article 4, paragraphe 3, de la Convention exige des Parties qu'elles assurent la mise en œuvre des dispositions de la Convention sans discrimination aucune. Cet article dresse une liste non exhaustive de motifs de discrimination, fondée sur l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après, « CEDH ») et sur la liste figurant dans le Protocole n° 12 à la CEDH² ; il mentionne en outre le genre, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'âge, l'état de santé, le handicap, le statut marital, le statut de migrant ou de réfugié et toute autre situation. Cette obligation procède du constat que la discrimination à l'égard de certains groupes de femmes, par exemple de la part des services répressifs, du système judiciaire ou de prestataires de services, est encore répandue³.

15. GREVIO se félicite de la reconnaissance par les autorités serbes de l'importance de remédier à la situation des femmes exposées à la discrimination intersectionnelle ou risquant de l'être. C'est un objectif énoncé dans la Stratégie nationale pour l'égalité entre les sexes (2016-2020), qui prévoit une formation spécifique pour les juges, les procureurs, les avocats et les employés de l'administration publique sur les formes multiples et croisées de discrimination auxquelles les femmes peuvent être confrontées. La discrimination intersectionnelle à l'égard des femmes a également été reconnue comme une question à aborder dans la Stratégie pour la prévention et la protection contre la discrimination (2014-2018), et une stratégie de suivi est en cours d'élaboration, visant également à traiter de la discrimination intersectionnelle.

16. Malgré l'existence de documents de politique importants tels que ceux mentionnés ci-dessus, le GREVIO a pu observer que les femmes issues de minorités nationales, les femmes en situation de handicap, les femmes migrantes ou demandeuses d'asile et d'autres femmes exposées à une discrimination intersectionnelle devaient faire face à un certain nombre d'obstacles pour accéder à des interventions de qualité, quelle que soit la forme de violence visée par la Convention qui les concernait. Par exemple, les femmes roms en Serbie qui sollicitent de l'aide face aux nombreuses formes de violence fondées sur le genre qu'elles sont susceptibles de subir sont en butte aux croyances stéréotypées des autorités, ce qui se traduit par des réponses insuffisantes. Le mariage précoce ou forcé, qui est une forme de violence fondée sur le genre répandue dans la communauté rom en Serbie, est considéré comme la norme ou une coutume propre au groupe, autrement dit comme une pratique culturelle qui n'oblige pas forcément l'État à agir en conséquence. Le GREVIO se réjouit donc de l'existence de la Stratégie pour l'inclusion sociale des Roms en République de Serbie (2016-2025), mais relève qu'elle ne contient pas de mesures complètes assurant aux femmes roms une protection contre la violence fondée sur le genre. Cette composante est confiée à la nouvelle stratégie nationale pour la prévention de la violence à l'égard des femmes commise dans le cadre de la famille ou des relations entre partenaires, qui n'est pas adoptée à ce jour. Si la Stratégie pour l'inclusion sociale des Roms s'attache bien à l'amélioration de l'accès des femmes et des hommes roms aux services sociaux, y compris pour ce qui est de l'aide dans les situations de mariage précoce ou forcé, le GREVIO fait cependant observer qu'il est urgent de s'attaquer aux multiples facteurs qui contribuent à l'exposition des femmes roms à différentes formes de violence fondée sur le genre.

17. L'obligation de diligence énoncée dans la Convention d'Istanbul exige des États qu'ils tiennent compte des besoins spécifiques des femmes qui sont confrontées à des formes multiples et croisées de discrimination et de désavantages. Le fait qu'elles sont des femmes et, par exemple, qu'elles

² Il s'agit des motifs de discrimination suivants : le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

³ Voir paragraphes 52-54 du rapport explicatif.

appartiennent à un groupe ethnique minoritaire, qu'elles ont un handicap ou encore qu'elles ne maîtrisent pas le serbe, accentue la discrimination. Afin de ne pas créer de barrières qui empêchent les femmes d'exercer leur droit de vivre à l'abri de la violence et de recevoir une protection effective, les interventions doivent tenir compte des droits individuels et être sensibles à la situation individuelle et aux besoins de chaque victime et en rapport avec la forme spécifique de violence subie.

18. Des mesures récentes ont été prises pour assurer des interventions plus coordonnées et centrées sur les victimes, ce dont le GREVIO se félicite. Il s'agit, entre autres, de la création, en février 2019, d'une coalition nationale pour mettre fin au mariage d'enfants, réunissant toutes les institutions et ONG concernées, des plans de formation pour les professionnels des centres d'action sociale sur la protection contre le mariage d'enfants ainsi qu'un soutien accru aux filles roms, à leurs familles et aux organisations roms. En ce qui concerne d'autres groupes de femmes, le GREVIO constate que moins d'efforts ont été déployés pour s'assurer que les services d'aide existants répondent aux besoins spécifiques de ces groupes (voir chapitre VII pour ce qui est des femmes migrantes). Une nouvelle stratégie globale sur la violence à l'égard des femmes contribuerait certainement à garantir la prévention de toutes les formes de violence à l'égard de toutes les femmes qui vivent en Serbie, la protection contre ces violences et la poursuite en justice des auteurs présumés.

19. Le GREVIO encourage les autorités serbes à continuer de s'attaquer aux multiples formes de discrimination auxquelles sont confrontées en particulier les femmes et les filles des communautés roms et à prendre des mesures visant à garantir que les dispositions de la Convention d'Istanbul sont mises en œuvre sans discrimination aucune, conformément à son article 4, paragraphe 3. Il s'agit notamment d'améliorer l'accessibilité des services, en particulier des centres d'hébergement, pour les femmes en situation de handicap et les femmes migrantes.

E. Obligations de l'État et diligence voulue (article 5)

20. Des aspects de la mise en œuvre de l'article 5 de la Convention sont abordés dans les chapitres V et VI du présent rapport.

II. Politiques intégrées et collecte des données

21. Le chapitre II de la Convention d'Istanbul énonce la condition fondamentale d'une réponse globale à la violence à l'égard des femmes : la nécessité de mettre en œuvre des politiques nationales effectives, globales et coordonnées, soutenues par les structures institutionnelles, financières et organisationnelles nécessaires.

A. Politiques globales et coordonnées (article 7)

22. Ces dernières années en Serbie, un certain nombre de politiques, plans d'actions et stratégies ont été adoptés qui, chacun à leur manière, contribuent à la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul. Élaborée en 2011 – avant l'entrée en vigueur de la Convention – la Stratégie nationale pour la prévention et l'élimination de la violence à l'égard des femmes au sein de la famille et dans les relations entre partenaires intimes, le document stratégique le plus spécifique, a mis en place d'importantes mesures. Elle est arrivée à son terme en 2015, et une stratégie de suivi est en cours d'élaboration. Plusieurs plans d'action ont été décidés, mais qui sont de portée plus large et concernent moins spécifiquement la violence à l'égard des femmes. On peut citer à titre d'exemple la Stratégie nationale pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2016-2020) et le Plan d'action de la Stratégie pour la prévention de la discrimination et la protection contre la discrimination (2014-2018).

23. Parallèlement, l'organe de coordination pour l'égalité entre les femmes et les hommes a été mis en place (voir section D. Organe de coordination) et des réformes législatives importantes ont été menées afin de mettre le droit pénal matériel et procédural de la Serbie en conformité avec les exigences de la Convention d'Istanbul. Au niveau opérationnel, des initiatives ont été prises pour proposer aux victimes de violence domestique une réponse interinstitutionnelle, ce qui est un autre élément de l'article 7. Des protocoles d'action standard comprenant des mesures spécifiques, telles que l'obligation de collaborer sur les cas individuels, ont été élaborés pour les principaux professionnels, et le GREVIO se félicite en particulier de la reconnaissance qu'ils accordent à la dimension de genre de la violence domestique⁴. Il convient en outre de souligner que, pour importants qu'ils soient, les protocoles ne sont, par nature, pas contraignants, et ne sont donc pas toujours mis en œuvre de façon rigoureuse. Le GREVIO note en outre que les protocoles susmentionnés concernent seulement la violence domestique, et il n'existe aucune initiative sur une quelconque des autres formes de violence couvertes par la Convention.

24. Tout en saluant les aspects susmentionnés, qui sont importants pour faire avancer le processus en vue d'une mise en œuvre intégrale de la Convention, le GREVIO attire l'attention sur le risque de fragmentation que pourrait entraîner la coexistence de plans d'action et de stratégies qui ne disposent pas de ressources suffisantes, s'ils ne sont pas soumis à une évaluation rigoureuse et renouvelés en tenant compte des enseignements tirés, en vue de garantir cohérence et complémentarité. En Serbie, toute une série de mesures ont apparemment été lancées en vue de mettre en œuvre la Convention d'Istanbul, mais on ne sait pas avec certitude si cela a été fait à partir d'une évaluation des besoins pour chacun des quatre piliers de la Convention : prévention, protection, poursuites et politiques intégrées. Les mesures préventives, essentielles, sont en particulier absentes des priorités politiques. Il semble en outre qu'aucun état des lieux des besoins et de l'offre de services n'ait été dressé, ce qui a conduit à une situation où il existe d'importantes « zones blanches » qu'aucun projet ne prévoit de combler – voir chapitre IV, sections D, E et G).

25. Bien que des efforts semblent avoir été faits dans le cadre des politiques anti-discrimination pour lutter contre la discrimination intersectionnelle subie par des groupes de femmes telles que les femmes roms, les femmes en situation de handicap, les femmes réfugiées et migrantes, et d'autres,

⁴ Voir par exemple le Protocole général pour l'action et la coopération des institutions, organes et organisations dans les situations de violence domestique et intime à l'égard des femmes, ainsi que les protocoles spécifiques aux groupes professionnels.

il n'en demeure pas moins que ceux-ci ne débouchent pas toujours sur des réponses adéquates et complètes aux cas individuels de violence au niveau local. Parallèlement, il apparaît que l'action publique est presque exclusivement axée sur la violence domestique – aucune (ou pratiquement aucune) action n'est mise en œuvre ou prévue pour s'attaquer de manière globale aux autres formes de violence, en particulier le viol, le harcèlement sexuel, le harcèlement et le mariage forcé. Enfin, le GREVIO constate avec préoccupation qu'aucun rôle officiel n'est conféré aux services de soutien spécialisés mis en place par des ONG de femmes, et que cette expertise n'est pas suffisamment exploitée pour la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul (voir ci-dessous).

26. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à poursuivre l'adoption d'une nouvelle stratégie nationale globale sur la violence à l'égard des femmes afin d'élaborer un plan/une stratégie coordonné(e) à long terme qui prenne dûment en considération toutes les formes de violence à l'égard des femmes et qui tienne pleinement compte des besoins spécifiques des femmes qui sont, ou sont susceptibles d'être, exposées à une discrimination intersectionnelle, en particulier les femmes appartenant à un groupe minoritaire en Serbie, les femmes en situation de handicap et les femmes migrantes.

B. Ressources financières (article 8)

27. En Serbie, les services et les mesures de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes sont financés par les pouvoirs publics de différentes façons. L'essentiel des coûts de fonctionnement est supporté par les budgets ordinaires des ministères compétents, mais aucune information n'a été communiquée concernant la part spécifique affectée aux mesures ciblant la violence à l'égard des femmes. Certaines collectivités locales, en particulier dans la province autonome de Voïvodine, enregistrent des données sur les fonds spécifiques alloués à la lutte contre la violence à l'égard des femmes, mais il est difficile d'apprécier s'ils sont suffisants. Le GREVIO se félicite cependant que des informations sur la dépense publique soient collectées au niveau local car il s'agit d'un premier pas important pour déterminer où il convient de faire des ajustements.

28. En règle générale, les centres d'hébergement pour victimes de violence domestique (foyers protégés) sont soit entièrement financés par les autorités (centrales et locales), soit cofinancés par des donateurs internationaux et nationaux. Les financements sont en général modestes et les structures existantes, en faible nombre, manquent de personnel du fait de l'actuel gel des embauches dans le secteur public. Les centres d'action sociale se trouvent dans une situation similaire et font face à de lourdes difficultés en raison du manque de moyens, y compris humains.

29. Des fonds spécifiques ne sont pas toujours mis à disposition pour les plans d'action et les stratégies. Lorsque c'est le cas, ils proviennent souvent à parts égales du gouvernement serbe et de donateurs internationaux. La loi sur le système de planification de la République de Serbie impose désormais aux autorités de procéder à un calcul financier et à une estimation des coûts avant l'adoption des futurs plans d'action et stratégies. Le GREVIO se félicite de cette mesure qui contribuera à assurer le financement des mesures prévues.

30. De même, le GREVIO salue la bonne volonté des donateurs internationaux à financer des mesures et des projets pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes en Serbie, qui est un atout précieux. Le financement international représente d'ores et déjà visiblement une part importante des dépenses dans ce domaine, et le processus d'adhésion à l'UE ouvre encore plus de possibilités de soutien technique et financier. Parmi les activités lancées, un grand nombre le sont dans le cadre de projets et sont donc limitées dans le temps. En l'absence de financements garantissant la poursuite des actions, ou du soutien politique et administratif local nécessaire pour recevoir des subventions étrangères et assurer la continuité des projets, l'expertise qui se construit dans le cadre de ces projets se perd rapidement. Les centres de soutien aux victimes de violences sexuelles de la province autonome de Voïvodine en sont un exemple (voir chapitre IV, section G. Services de soutien pour les victimes de violences sexuelles).

31. Tout en saluant la volonté des autorités serbes de coopérer avec la communauté internationale, le GREVIO rappelle l'importance de contribuer, par l'allocation de fonds publics appropriés, au financement des mesures politiques et législatives dans le domaine de la violence à l'égard des femmes afin de s'acquitter de l'obligation leur incombant au titre de l'article 8 de la Convention d'Istanbul. Cela est particulièrement important dans un contexte où les professionnels de différents secteurs (services répressifs, services de poursuite et travailleurs sociaux notamment) se voient confier un nombre croissant de responsabilités en application des nouvelles lois et mesures spécifiques sur la violence à l'égard des femmes.

32. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à garantir des ressources financières et humaines appropriées pour l'ensemble des politiques, mesures et dispositions législatives visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes, ainsi que pour les institutions et les organismes chargés de leur mise en œuvre. Il invite en outre les autorités serbes à réduire progressivement leur dépendance envers les donateurs internationaux pour les activités visant à combattre la violence à l'égard des femmes, et à en financer une part plus importante sur le budget de l'État afin de démontrer qu'elles sont parties prenantes et financièrement responsables de ces activités.

C. Organisations non gouvernementales et société civile (article 9)

33. En Serbie, les ONG proposent la plupart des services de conseil et de soutien spécialisés pour les femmes victimes de violence domestique. Il s'agit notamment de permanences téléphoniques et de services de conseil aux niveaux local et régional, ainsi que d'une aide juridique. Ces organisations, qui travaillent dans une approche féministe et centrée sur la victime, ont constitué un réseau baptisé « Femmes contre la violence » et font entendre leur voix (principalement) sur la question de la violence domestique à l'égard des femmes en Serbie. Il existe aussi des organisations de femmes roms, qui comblent un vide en matière d'aide et de conseils aux femmes de cette communauté au niveau local. Elles ont acquis une grande expertise sur les situations croisées impliquant violence liée au genre, pauvreté, exclusion sociale et discrimination. De même, les organisations de femmes engagées pour les droits des personnes en situation de handicap plaident en faveur d'une approche inclusive de la fourniture de services, de l'aide et de la protection aux femmes en situation de handicap exposées à la violence, dans le cadre institutionnel ou en milieu ouvert.

34. De manière générale, les autorités serbes reconnaissent l'expertise des ONG de femmes spécialisées, en particulier leurs actions de communication et de sensibilisation. Il existe aussi des exemples encourageants de coopération sur la préparation de stratégies nationales ou l'adoption de propositions législatives, et le GREVIO se félicite que le dialogue et les consultations avec les ONG figurent parmi les objectifs de la Stratégie nationale pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2016-2020). Toutefois, de nombreuses organisations de femmes ne sont pas intégrées dans le dialogue inclusif d'un processus consultatif d'élaboration de mesures et de politiques dans le domaine de la violence à l'égard des femmes.

35. En outre, le GREVIO constate avec préoccupation que ces organisations de femmes se retrouvent de plus en plus isolées dans leur travail quotidien d'aide aux femmes victimes de violences. Cet isolement est particulièrement marqué pour les organisations de femmes roms, qui se heurtent à des obstacles à la fois au sein de leur communauté et en dehors de celle-ci. Par exemple, aucun des documents stratégiques adoptés ces dernières années ne prévoient de coopération entre les acteurs étatiques et les ONG de femmes qui proposent des services spécialisés. La loi sur la prévention de la violence domestique ne leur attribue pas de rôle standard dans l'établissement de programmes individuels de protection – le pivot de la nouvelle approche interinstitutionnelle de la protection contre la violence domestique – mais laisse leur participation à la discrétion du bureau du procureur compétent. De plus, le Protocole général ne rend pas obligatoire la coopération avec les services de soutien spécialisés, ni la mise en relation systématique des victimes avec ces services, ce qui se traduit par une sous-utilisation des ressources communautaires et du savoir-faire spécialisé existant

dans le secteur associatif⁵. Le GREVIO s'inquiète en particulier des difficultés persistantes que rencontrent les organisations locales de soutien aux femmes dans leur travail de prestation de services et leurs actions de sensibilisation en faveur du changement. Il faut davantage soutenir politiquement le rôle des ONG de femmes dans ce domaine, notamment au niveau local, et en ce qui concerne les services fournis à toutes les femmes de Serbie (y compris les femmes appartenant à des minorités nationales). Pour assurer un meilleur respect de la Convention d'Istanbul, il faut reconnaître que les services spécialisés de soutien aux femmes victimes de violence doivent être présents en nombre suffisant dans toutes les régions de Serbie, ce qui suppose qu'ils soient étendus aux zones actuellement sous-équipées. En outre, les plus aptes à remplir une grande partie de ces missions sont les organisations de femmes, ainsi que les autorités locales qui disposent d'un personnel qualifié, expérimenté et doté de connaissances approfondies quant à la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre. Le GREVIO rappelle l'importance de reconnaître les services de soutien spécialisés en tant que partenaires dans la coopération multi-sectorielle.

36. Comme le montre l'exemple de la permanence téléphonique nationale (voir chapitre IV, section F. Permanences téléphoniques), ce ne sont pas nécessairement les services de soutien aux femmes bien établis et qui ont des dizaines d'années d'expérience qui remportent les marchés publics dans le domaine de la violence à l'égard des femmes. Au lieu de cela, des contrats sont accordés à des acteurs arrivés plus récemment dans ce domaine, ou qui n'y sont pas liés. Les raisons des choix ne sont pas toujours claires, ce qui vient entamer la confiance d'un côté comme de l'autre.

37. Si le GREVIO apprécie les efforts déployés par les autorités serbes pour financer les ONG de femmes dans les limites des fonds disponibles, le GREVIO note que les services spécialisés de soutien aux femmes reçoivent en général peu de financements de la part des organes publics aux niveaux local, régional ou central et, pour la plupart, ne peuvent fonctionner que grâce aux fonds apportés par les donateurs internationaux. La majorité d'entre eux vivent dans le risque constant de devoir réduire de manière significative leurs services, et beaucoup ont déjà dû le faire ou ont recours à des bénévoles ou d'autres travailleurs non rémunérés. Cette situation précaire les empêche d'étendre leurs activités et compromet leur viabilité à long terme. Il est nécessaire de trouver de nouvelles approches pour que le gouvernement reconnaisse et soutienne activement le travail des services spécialisés de soutien aux femmes, comme le prévoit l'article 9 de la Convention d'Istanbul. Il faut mettre en place des mécanismes de coopération mutuelle, en particulier pour répondre aux besoins non satisfaits des femmes qui subissent des violences (voir chapitre IV, section G.).

38. Le GREVIO exhorte les autorités serbes :

- a) à instaurer aux différents niveaux de gouvernement des dialogues consultatifs avec les organisations de femmes afin que leurs avis et leurs expériences soient pris en compte dans l'élaboration des politiques et des mesures de prévention et de lutte contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes ;**
- b) à encourager la coopération mutuelle entre les acteurs étatiques tels que les centres d'action sociale, les services répressifs et les services de poursuite, d'une part, et les services spécialisés de soutien aux femmes gérés par des ONG, d'autre part, au moyen d'une orientation adéquate et d'un soutien plus institutionnalisé ;**
- c) à mettre en place un financement adéquat grâce à des possibilités de financement appropriées, comme des subventions à long terme basées sur des procédures d'appel d'offres transparentes, afin de garantir des niveaux de financement pérennes aux ONG de femmes qui gèrent des services de soutien spécialisés pour les femmes victimes de toutes les formes de violence.**

⁵ Multi-sectoral Co-operation – Institutional Response to Violence against Women, rapport publié par le Programme des Nations Unies pour le développement, 2013, p. 114.

D. Organe de coordination (article 10)

39. L'organe de coordination pour l'égalité entre les femmes et les hommes de la République de Serbie, instauré en 2014, est chargé de coordonner, de mettre en œuvre, de suivre et d'évaluer les politiques et mesures dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la violence à l'égard des femmes. Le GREVIO salue la création de cet organe, sa composition intersectorielle et le fait qu'il soit présidé par une personnalité de haut niveau. Le GREVIO constate que cet organe a joué un rôle central dans la préparation d'importants documents stratégiques, comme la Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes et son plan d'action (voir ci-dessus), et qu'il est associé aux divers organismes des Nations Unies impliqués dans la mise en œuvre du projet « Integrated Response to Violence against Women and Girls ».

40. Toutefois, le GREVIO constate qu'il existe plusieurs autres organes de coordination et de suivi aux niveaux national et régional, comme le Conseil pour la prévention de la violence domestique, qui est chargé du suivi de la mise en œuvre de la loi sur la prévention de la violence domestique. Un Groupe de travail chargé du suivi et de la coordination du travail de la police dans les affaires de violence domestique a été constitué sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, et la province autonome de Voïvodine a établi son propre comité régional de coordination⁶. Le GREVIO se félicite de l'existence de ces structures, qui visent à examiner et à améliorer les réponses sectorielles à la violence domestique, mais souligne la nécessité de veiller à ce que toutes les conclusions et propositions pertinentes alimentent les travaux de l'organe de coordination pour l'égalité entre les femmes et les hommes.

41. En ce qui concerne l'organe de coordination pour l'égalité entre les femmes et les hommes, à qui incombe la mission officielle de garantir la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul, le GREVIO relève qu'il n'a pas été doté de personnel permanent et qu'aucun budget ne lui a été alloué. Le GREVIO craint que la participation au comité ne vienne s'ajouter à la charge de travail qui pèse déjà sur ses membres, et que les ressources financières et humaines dont il dispose actuellement ne suffisent pas à lui permettre de dûment s'acquitter de son mandat. Celui-ci ne comprend par ailleurs pas la collecte de données sur la violence à l'égard des femmes, alors qu'il est urgent d'améliorer les choses dans ce domaine. De plus, le ministère de la Santé ne fait pas partie de l'organe de coordination, ce qui laisse à l'écart le secteur de la santé, qui est un élément central de la prévention de la violence à l'égard des femmes et de l'identification des victimes.

42. Enfin, le GREVIO relève que l'organe de coordination est mandaté à la fois pour mettre en œuvre les politiques et mesures dans le domaine de la violence à l'égard des femmes et pour effectuer le suivi de cette mise en œuvre. Il tient à souligner que la fonction d'évaluation d'une structure de coordination, en application de l'article 10 de la Convention, signifie qu'une analyse indépendante et scientifique est effectuée pour déterminer, à partir de données solides, si les mesures prises atteignent les objectifs visés et/ou si elles ont d'éventuels effets inattendus. Il est important d'insister sur l'avantage qu'il y a à séparer les fonctions de suivi et d'évaluation pour les confier à des institutions distinctes. En cas de proximité institutionnelle entre les organismes chargés de mettre en œuvre les mesures et d'en assumer la responsabilité politique et ceux qui sont censés évaluer l'efficacité de ces mesures, voire lorsque ces organismes ne font qu'un, il est difficile de garantir l'objectivité nécessaire pour examiner et évaluer de manière indépendante les politiques et les mesures adoptées.

43. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à rendre pleinement institutionnel l'organe de coordination pour l'égalité entre les femmes et les hommes et à lui allouer les ressources humaines et financières nécessaires. Le GREVIO encourage les autorités serbes à assurer, d'une part, la coordination et la mise en œuvre des politiques destinées à prévenir et combattre toute forme de violence à l'égard des femmes et, d'autre part, de garantir leur suivi et évaluation indépendants. Ce faisant, les autorités devraient veiller à ce que les fonctions de

⁶ Comité intersectoriel de coordination, de suivi et d'évaluation des effets du programme de protection des femmes contre la violence domestique et la violence commise par les partenaires intimes et les autres formes de violence fondées sur le genre.

l'organe de coordination soient exercées en étroite consultation avec les autres organes de coordination et de suivi ainsi qu'avec les ONG et la société civile concernées et qu'elles soient étayées par des données adéquates et pertinentes.

E. Collecte des données et recherche (article 11)

44. La prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique nécessitent l'élaboration de politiques reposant sur une base factuelle. À cet égard, la collecte de données systématiques et comparables auprès de toutes les sources administratives concernées est indispensable, tout comme des informations sur la prévalence de toutes les formes de violence à l'égard des femmes.

1. Collecte de données administratives

45. Une grande quantité de données statistiques sont collectées en Serbie et les autorités ont bien conscience de l'importance qu'elles revêtent pour l'élaboration des politiques et des lois en matière de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes. La Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes fixe l'ambition d'évoluer vers un système uniformisé permettant une collecte et un échange harmonisés des données sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Le GREVIO salue cette initiative et appelle de ses vœux une mise en œuvre rapide, en particulier pour faire disparaître les incohérences qui sont susceptibles de surgir lorsque l'on collecte des données sur la base de définitions divergentes de la violence domestique (voir chapitre I, section C. Définitions).

a. Services répressifs et justice pénale

46. Pour un certain nombre d'infractions, en particulier les infractions de violence domestique et les infractions sexuelles, les services répressifs, les services de poursuite et les tribunaux recueillent des données sur les signalements, les résultats des poursuites et les condamnations prononcées. Toutes les données sont classées par type d'infraction. Depuis l'entrée en vigueur de la LPVD, l'enregistrement et le suivi électroniques systématiques en ce qui concerne la violence domestique ont été introduits. Toutes les directions de la police, les tribunaux de première instance, les ministères publics de première instance et les centres d'action sociale collectent des données par voie électronique et forment ensemble le registre central sur la violence domestique géré par le Ministère Public de la République. En outre, toutes les mesures prises par la police dans les affaires de violence domestique sont enregistrées par le Ministère de l'Intérieur à l'aide de catégories de données détaillées telles que l'âge et le sexe de la victime et de l'auteur, la nature de leur relation, le type de violence perpétrée et son emplacement, ainsi que le nombre d'ordonnances de protection rendues et si une évaluation du risque a été réalisée. D'autres dossiers recueillent des données sur le nombre de femmes tuées par leur partenaire, et des projets sont en cours pour s'assurer que cela se fera par voie électronique dans l'avenir.

47. Le GREVIO salue la création du Registre central sur la violence domestique et espère que cela permettra une collecte de données uniforme sur la violence domestique aux différents niveaux du système de justice pénale. Le GREVIO note toutefois que la plupart de ces données ne sont pas accessibles au public. En outre, la collecte de données sur la violence sexuelle, le mariage forcé ou d'autres formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul et en dehors du contexte de la violence domestique semble beaucoup moins développée. Il serait important d'assurer une solide collecte de données sur toutes les formes de violence et sur la base de toutes les catégories de données essentielles, en particulier l'âge et le sexe de la victime et de l'auteur, leur relation ainsi que le type de violence et le lieu où elle a été exercée.

48. La nécessité de données désagrégées devrait aussi s'appliquer aux données collectées sur les ordonnances d'urgence d'interdiction et de protection émises dans le cadre d'une procédure pénale. Leur nombre global est consigné chaque année, mais les données sur leur utilisation ne semblent pas être ventilées par sexe et âge de la victime et de l'auteur, relation existante entre eux ou lieu où l'infraction a été commise. Ceci empêche d'apprécier dans quelle mesure les femmes victimes de violences entre partenaires intimes bénéficient d'une ordonnance d'urgence d'interdiction ou de protection émise contre leur partenaire violent.

49. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à créer des systèmes de collecte de données pour toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, en particulier la violence sexuelle, le harcèlement, le mariage forcé et les mutilations génitales féminines, à utiliser par les services répressifs, les services de poursuite et le système judiciaire sur la base de catégories de données telles que le sexe, l'âge, le type de violence et la relation entre l'auteur et la victime à collecter à intervalles réguliers.

b. Secteur de la santé

50. Des outils ont été mis au point à l'intention des professionnels de santé pour qu'ils puissent repérer les victimes de violence domestique et leur apporter une aide ; l'Institut de la santé publique conserve les données sur le nombre de victimes identifiées et les signalements effectués à la police et aux centres d'action sociale. Ces données sont ventilées par localisation géographique – ce qui fait apparaître une forte disparité des approches. Alors que dans 10 des 26 districts administratifs de Serbie tous les cas identifiés de violence domestique font l'objet d'un signalement à une autre autorité (police, parquet ou centre d'action sociale), dans les autres districts un grand nombre de cas (entre 10 et 40 %) ne sont pas signalés. Les données recueillies font également apparaître le pourcentage de femmes en situation de handicap, de femmes enceintes et de femmes âgées – mais pas la nature de leur relation avec l'auteur des violences.

51. On ignore si les données concernant les consultations médicales sont enregistrées de manière similaire pour les autres formes de violence à l'égard des femmes, en particulier le viol et les agressions sexuelles, l'avortement et la stérilisation forcés, et les mutilations génitales féminines.

52. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à élargir la collecte de données sur les consultations des patientes dans le secteur médical, afin de couvrir toutes les formes de violence envisagées dans la Convention d'Istanbul, en particulier le viol et les agressions sexuelles, l'avortement et la stérilisation forcés, et les mutilations génitales féminines.

c. Services sociaux

53. L'Institut serbe de la protection sociale collecte des données sur l'utilisation des services sociaux et les interventions liées à la violence domestique, à la violence entre partenaires intimes et aux mariages d'enfants. Il recueille par exemple des données annuelles sur le nombre de cas de violence domestique signalés aux centres d'action sociale, le nombre de mesures de protection prises à la suite de ces signalements, le nombre de victimes placées en centre d'hébergement et la durée de leur séjour. La majorité des informations sont ventilées par type de violence, sexe et âge de la victime et de l'auteur des faits, relation existante entre eux, localisation géographique et personne ayant signalé les faits. Le GREVIO se félicite que des dispositions soient prises pour assurer un suivi de la prestation de services par les centres d'action sociale auprès des victimes de violence domestique et des filles exposées au risque de mariage précoce ou forcé. Des préoccupations ont été soulevées concernant le niveau de soutien apporté par les services sociaux aux femmes et aux filles roms exposées au risque de mariage forcé ou précoce (voir chapitre IV, Services de soutien généraux). Le GREVIO ne doute pas que la robuste collecte de données portant sur le nombre de cas signalés et d'interventions proposées par les centres d'action sociale aidera à prendre la mesure de ces interventions et respecte l'obligation incombant aux centres d'action sociale, conformément à la loi sur la protection sociale, de fournir aide et assistance à toutes les femmes et tous les enfants

qui sont victimes ou risquent d'être victimes de violence, de maltraitance, de négligence ou d'exploitation.

54. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à élargir la collecte de données sur les signalements effectués auprès des services sociaux et les interventions proposées par ces services concernant toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul.

2. Enquêtes basées sur la population

55. Selon les informations communiquées par les autorités, les dernières enquêtes nationales basées sur la population destinée à évaluer la prévalence de la violence à l'égard des femmes datent de 2009 et 2010. Aucune information n'a été transmise concernant la portée ou les résultats de ces enquêtes.

56. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a publié en 2018 les résultats de son enquête sur la violence à l'égard des femmes en Serbie⁷. Cette enquête, qui s'inscrit dans le cadre de la première étude représentative comparable menée en Europe du Sud-Est et en Europe orientale, s'appuie sur la méthode utilisée pour l'enquête sur la violence à l'égard des femmes effectuée en 2014 par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. Elle porte sur l'exposition des femmes de Serbie, y compris celles issues de groupes minoritaires, à différentes formes de violence. Les résultats montrent que parmi les femmes âgées de 18 à 74 ans ayant eu une relation de couple, une sur six a subi des violences physiques et/ou sexuelles de la part d'un partenaire intime. La violence psychologique exercée par un partenaire est beaucoup plus répandue et 44 % des femmes ayant eu une relation de couple y ont été exposées⁸. S'agissant des attitudes vis-à-vis de la violence psychologique, celle-ci est fréquemment considérée comme un aspect normal d'une relation et comme quelque chose que l'on ne peut pas changer. Deux femmes sur cinq (42 %) parmi celles âgées de 18 à 74 ans déclarent avoir déjà subi des actes de harcèlement sexuel depuis l'âge de 15 ans, ce qui fait de cette forme de violence un phénomène très répandu, mais qui donne rarement lieu à des poursuites (voir chapitre V).

57. L'étude donne de précieuses indications sur la prévalence des différentes formes de violence à l'égard des femmes, ainsi que sur les perceptions et les attitudes chez les victimes. Ses résultats devraient servir de base à l'élaboration de nouvelles mesures, en particulier dans l'objectif de faire progresser le taux de satisfaction en ce qui concerne la prestation de services.

3. Recherche

58. De nombreuses études et recherches sont menées en Serbie sur les différentes formes de violence à l'égard des femmes : sur la violence fondée sur le genre en milieu scolaire, sur le mariage précoce et le mariage des enfants et, pour beaucoup, sur la violence domestique et l'application de la législation dans ce domaine. Le traitement médiatique de la violence à l'égard des femmes a également fait l'objet de recherches, de même que la prise en compte des aspects liés au genre dans le système d'asile en Serbie.

59. Le GREVIO salue le fait que les projets de recherche précités ont révélé des informations importantes sur des aspects particuliers de la violence à l'égard des femmes. Il fait toutefois observer que ces projets s'attachent avant tout à la violence domestique et ne traitent que superficiellement quelques-unes des autres formes de violence à l'égard des femmes. Par exemple, peu d'études n'ont été menées sur les raisons expliquant les faibles taux de signalement des femmes qui subissent des violences sexuelles et des viols de la part d'hommes qui ne sont pas leurs partenaires, ou encore sur les causes des difficultés rencontrées par les services répressifs et les autorités judiciaires pour traiter les affaires de viol. En outre, aucune recherche d'ensemble n'a été lancée pour faire la lumière sur les problèmes liés à la discrimination intersectionnelle et aux autres facteurs qui pèsent sur les

⁷ Well-being and Safety of Women – OSCE led survey on violence against women in Serbia (2018).

⁸ *Ibid.*, p. 22.

femmes migrantes ou issues de minorités ethniques et entravent leur accès à l'aide dispensée par les organes statutaires et les services sociaux.

60. Le GREVIO encourage les autorités serbes à intensifier leur soutien à la recherche sur les manifestations de la violence à l'égard des femmes qui ne sont pas étudiées actuellement, en particulier en fixant des priorités en matière de recherche fondées sur des définitions harmonisées de la violence à l'égard des femmes et des objectifs communs vers lesquels progresser, en assurant la coordination d'ensemble des projets de recherche et en y apportant leur appui financier.

III. Prévention

61. Ce chapitre comprend un certain nombre d'obligations générales et plus spécifiques dans le domaine de la prévention. Parmi elles figurent des mesures préventives précoces comme le changement des modèles de comportement culturels et sociaux des femmes et des hommes, l'éradication des préjugés et des stéréotypes de genre, et des mesures visant à impliquer toute la société, y compris les hommes et les garçons, dans le but de garantir l'égalité entre les femmes et les hommes et de prévenir la violence à l'égard des femmes. S'y ajoutent des mesures préventives plus spécifiques, telles que la sensibilisation et l'organisation de campagnes, la formation adéquate de tous les professionnels, l'éducation dans les établissements scolaires et ailleurs et, dernières mesures, mais pas des moindres, les programmes s'adressant aux auteurs et visant à empêcher une nouvelle victimisation.

A. Obligations générales (article 12)

62. L'article 12 énonce les fondements de l'obligation faite aux Parties de prévenir la violence à l'égard des femmes. Les Parties sont notamment tenues de promouvoir le changement dans les modes de comportement socioculturels des femmes et des hommes en vue d'éradiquer les préjugés, les coutumes, les traditions et toute autre pratique fondés sur l'idée de l'infériorité des femmes ou sur un rôle stéréotypé des femmes et des hommes. En outre, compte tenu du fait que la violence à l'égard des femmes est une cause autant qu'une conséquence de l'inégalité entre les femmes et les hommes, l'article 12 fait également obligation aux Parties d'adopter des mesures spécifiques pour favoriser l'autonomisation des femmes et accroître l'égalité entre les femmes et les hommes afin de réduire la vulnérabilité des femmes à la violence.

63. En Serbie, les attitudes patriarcales et les stéréotypes dominant en ce qui concerne les rôles, les responsabilités et les comportements attendus des femmes et des hommes dans la société et dans la famille. Il est absolument nécessaire de renforcer la sensibilisation sur les stéréotypes de genre et sur les causes et les conséquences de la violence à l'égard des femmes. Le niveau de banalisation de la violence domestique, y compris au sein des jeunes générations, est préoccupant, comme le montre une récente étude⁹. Un grand nombre de jeunes filles de moins de 20 ans acceptent les rôles traditionnels des femmes et des hommes dans les relations, y compris l'idée que la femme doit faire des sacrifices pour la famille, et la majorité déclarent que, si elles avaient un mari violent, elles ne s'adresseraient pas aux autorités et ne quitteraient pas l'intéressé. L'acceptation des structures familiales et communautaires patriarcales, ainsi que de la violence physique et sexuelle, est particulièrement élevée chez beaucoup de femmes d'origine rom, comme le montrent les entretiens menés pour l'évaluation de la Serbie par le GREVIO¹⁰.

64. La Stratégie nationale pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2016-2020) et le plan d'action en vue de sa mise en œuvre (2016-2018) reconnaissent la nécessité de changer les rôles traditionnellement dévolus aux hommes et aux femmes, et entend instaurer une culture de l'égalité entre les femmes et les hommes. En outre, une série de mesures ont été prises pour faire évoluer les mentalités et les stéréotypes de genre, notamment par le biais d'une augmentation de contenus médiatiques promouvant l'égalité entre les femmes et les hommes et la prise en compte de la dimension de genre dans les reportages. En outre, plusieurs campagnes de sensibilisation à grande échelle ont été menées (voir ci-dessous). Les réalisations académiques et les publications dans le domaine des études de genre ont été encouragées et les programmes et manuels scolaires des cours de langue serbe à l'école primaire ont été revus en vue d'éliminer les stéréotypes de genre. L'égalité

⁹ Une enquête en vue d'une « Analyse de la corrélation entre les stéréotypes de genre et la violence fondée sur le genre » a été conduite par l'organisation non gouvernementale Atina auprès de lycéennes âgées de 18 et 19 ans dans plusieurs municipalités de Serbie. Les résultats sont disponibles sur <http://atina.org.rs/en/survey-vast-number-girls-said-they-would-not-report-violent-husband> (en anglais) ou sur <http://www.politika.rs/sr/clanak/418970/U-istrazivanju-mnoge-devojke-rek> (en serbe).

¹⁰ Informations communiquées lors de la procédure d'évaluation.

entre les femmes et les hommes dans le sport et dans l'enseignement supérieur est également spécifiquement poursuivie par le biais de projets, de conférences et d'échanges internationaux.

65. Le GREVIO encourage les autorités serbes à poursuivre leurs activités pour éradiquer les préjugés, les coutumes, les traditions et toutes les autres pratiques fondées sur l'idée de l'infériorité de la femme ou sur des rôles stéréotypés des femmes, dans tous les groupes de la société.

B. Sensibilisation (article 13)

66. Les autorités serbes font état de plusieurs activités de sensibilisation, principalement dans le domaine de la violence domestique. En particulier, une campagne a été menée en 2015-2016 auprès du grand public et des professionnels concernés en vue d'inciter les gens à signaler les cas de violence domestique aux autorités. Elle portait sur le rôle des stéréotypes de genre et des clichés concernant les prétendues accusations mensongères de la part des femmes, pour faire passer le message que la violence domestique est bel et bien une réalité pour les femmes. Le GREVIO salue cette initiative. Des campagnes internationales telles que les "16 journées d'action contre la violence à l'égard des femmes" qui se tiennent chaque année du 25 novembre au 10 décembre et "HeForShe" sont régulièrement soutenues par les autorités serbes au niveau national et sensibilisent le grand public à la violence à l'égard des femmes et à l'importance de l'égalité entre les femmes et les hommes. En outre, le 18 mai a été déclaré "Journée du souvenir des victimes de la violence domestique", une mesure prise pour démontrer que la violence domestique est inacceptable. Des matchs de football à haute visibilité mettant en vedette le club serbe "Red Star Belgrade" ont été utilisés en 2018 pour montrer des bannières avec des messages tels que "Stop à la violence à l'égard des femmes".

67. En outre, il existe une série de programmes, financés par l'UNICEF, qui ciblent la jeune génération et sont axés sur le domaine de l'éducation. La thématique générale est celle des comportements non violents et comprend les violences liées aux médias numériques.

68. Le GREVIO se félicite de ce qui précède mais note que les campagnes entreprises jusqu'à présent ne couvrent pas toute les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul. Il estime ainsi essentiel d'élargir la portée des campagnes de sensibilisation et d'évoquer expressément la violence sexuelle, y compris le viol qui est exercé hors comme au sein de relations entre partenaires intimes. Ce serait déterminant pour encourager le signalement de cette forme de violence, qui continue d'être passée sous silence dans la très vaste majorité des cas. Il est de même nécessaire de parvenir à une meilleure prise de conscience des effets néfastes du harcèlement sexuel et des autres formes de harcèlement – en particulier pour faire en sorte que ces formes de violence, désormais érigées en infractions pénales, soient véritablement reconnues comme telles et que ceci se traduise dans la pratique. Il faudrait en outre que les activités de sensibilisation évoquent le tort que les scènes de violence dont ils sont témoins causent aux enfants. Enfin, le GREVIO estime qu'il faudrait intensifier les activités de sensibilisation à l'échelon local pour atteindre un plus large public, grâce à une plus grande implication des municipalités. À cet effet, des ressources devraient être dégagées par les autorités pour satisfaire à l'obligation leur incombant au titre de l'article 13 de la Convention de veiller à ce que des campagnes et des programmes de sensibilisation sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes soient menées et mises en œuvre en coopération avec la société civile et les ONG de femmes.

69. LE GREVIO encourage vivement les autorités serbes à poursuivre et renforcer leurs efforts de sensibilisation sur toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, notamment par le financement de campagnes et par la conclusion de partenariats avec les services spécialisés de soutien aux femmes, les organisations communautaires au niveau local et les médias.

C. Éducation (article 14)

70. Les attitudes, les convictions et les schémas comportementaux se façonnent dès le plus jeune âge. Les établissements éducatifs ont donc un rôle important à jouer dans la promotion des droits humains et de l'égalité entre les femmes et les hommes. L'article 14 souligne ainsi la nécessité d'élaborer du matériel pédagogique sur des sujets tels que l'égalité entre les femmes et les hommes, les rôles non stéréotypés des genres, le respect mutuel, la résolution non violente des conflits dans les relations interpersonnelles, la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre et le droit à l'intégrité personnelle.

71. Le GREVIO observe avec satisfaction que la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes (articles 30 à 33) impose aux établissements d'enseignement en Serbie, de tous les niveaux, l'obligation d'inclure le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'éducation. Le texte prévoit que toutes les écoles du pays doivent élaborer une politique en ce sens afin de garantir que les méthodes pédagogiques, la gestion de la classe et l'environnement général d'apprentissage respectent le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes.

72. Le GREVIO constate avec satisfaction que la Stratégie nationale pour l'égalité entre les femmes et les hommes établit d'importantes mesures sur la question de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'éducation. Il s'agit notamment de renforcer les capacités du personnel éducatif en matière d'enseignement des questions liées à l'égalité homme-femme, de revoir les manuels scolaires sous l'angle du genre et de mettre en place un enseignement – adapté à l'âge des apprenants – sur les droits en matière de sexualité et de procréation qui comporterait un volet sur les rôles de genre dans les relations et un autre sur le comportement sexuel responsable. Si ces mesures sont mises en œuvre de manière globale et coordonnée à tous les niveaux du système éducatif, et financées de manière suffisante, de grands progrès peuvent être accomplis en termes d'élimination des stéréotypes de genre chez les jeunes générations et de prévention de la violence fondée sur le genre. Des recherches montrent que le harcèlement sexuel, les attouchements et l'exposition forcée à la pornographie sont extrêmement fréquents dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire en Serbie, et que certaines formes de violence comme le harcèlement sexuel sont tolérées, implicitement ou explicitement, par les élèves¹¹. La même étude fait apparaître que 19 % des garçons interrogés estiment justifié de gifler leur petite amie. Elle met par ailleurs en évidence un intérêt élevé au sein du corps enseignant et des élèves pour l'inclusion dans l'enseignement des questions d'égalité entre les femmes et les hommes et de la prévention de la violence fondée sur le genre¹².

73. Ceci montre qu'il existe un besoin urgent, mais aussi une occasion à saisir, d'aborder à l'école la question de la violence fondée sur le genre, des relations entre les femmes et les hommes et des stéréotypes négatifs (masculins et féminins). Tous les programmes et cursus d'enseignement de Serbie ne promeuvent pas activement les principes en matière d'égalité entre les femmes et les hommes et, malgré les efforts déployés, le programme obligatoire ainsi que les manuels scolaires correspondants n'ont semble-t-il pas été adaptés dans tous les domaines de manière à permettre l'enseignement structuré de tous les thèmes prévus à l'article 14¹³. Le GREVIO espère que le Programme national pour la préservation et l'amélioration de la santé en matière de sexualité et de procréation des habitants de la République de Serbie, adopté récemment, contribuera à l'instauration des mesures indispensables pour éradiquer les causes profondes de la violence à l'égard des femmes, en particulier la violence sexuelle, en garantissant l'accès à une éducation sexuelle complète et en éliminant les images stéréotypées de la masculinité liées à l'usage de la violence et au non-respect des droits humains et de la dignité des femmes.

¹¹ Ćeriman, Jelena *et al* (2015), Research on gender-based violence in schools in Serbia, Centre d'études sur le genre et la politique, Faculté de sciences politiques de l'université de Belgrade et UNICEF Serbie. Recherches menées dans le cadre du « Programme intégré de lutte contre la violence à l'égard des femmes II ». Les résultats sont consultables en anglais sur <https://www.slideshare.net/unicefceecis/june-5-gbv-in-schools-presentationv2>.

¹² *Ibid.*, diapositive 14.

¹³ Cela est reconnu dans la Stratégie nationale pour l'égalité entre les femmes et les hommes.

74. Le GREVIO se félicite de l'existence de plusieurs projets et programmes qui visent à exploiter le potentiel des éducateurs, en particulier dans l'éducation de la petite enfance et l'enseignement primaire, pour reconnaître et répondre aux situations où les enfants sont victimes ou témoins de violence domestique à la maison ou sont exposés à des violences et abus sexuels.¹⁴

75. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à continuer d'investir dans le secteur de l'éducation pour assurer une intervention précoce des éducateurs lorsque les enfants sont exposés à la violence sexuelle ou domestique, ou en sont victimes, et pour faire en sorte qu'ils promeuvent l'égalité entre les femmes et les hommes, de bonnes relations entre les personnes des deux sexes, le respect mutuel, la résolution non violente des conflits dans les relations interpersonnelles et le droit à l'intégrité personnelle, dans l'objectif de prévenir la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre à tous les niveaux du système éducatif. À cette fin, le GREVIO encourage les autorités serbes à mettre en œuvre rapidement les mesures pertinentes prévues dans la Stratégie nationale pour l'égalité entre les femmes et les hommes et le Programme national pour la préservation et l'amélioration de la santé en matière de sexualité et de procréation des habitants de la République de Serbie.

D. Formation des professionnels (article 15)

76. La Convention définit dans son article 15 le principe d'une formation initiale et continue systématique des professionnels ayant affaire aux victimes ou aux auteurs de tous les actes de violence. Cette formation doit porter sur la prévention et la détection de la violence, l'égalité entre les femmes et les hommes, les besoins et les droits des victimes et la prévention de la victimisation secondaire. En Serbie, on observe de nombreuses initiatives de formation qui couvrent un ou plusieurs des aspects susmentionnés. Des efforts sont déployés pour introduire les thèmes concernés dans la formation – initiale et continue – des professionnels du droit, des agents des services répressifs, des travailleurs sociaux, des professionnels de santé, des journalistes et des fonctionnaires.

77. Le GREVIO observe que l'École de la magistrature intervient de manière déterminante en dispensant une formation spécifique sur la violence domestique à tous les nouveaux juges et procureurs. Les juges aux affaires familiales reçoivent une formation plus approfondie sur les mesures de protection dans les affaires de violence domestique et sur la conduite des procédures civiles pertinentes. Les ONG de femmes spécialisées proposent elles aussi un éventail de formations dans le cadre de différents projets – pour beaucoup dans le domaine de l'éducation, mais aussi auprès des fonctionnaires de l'immigration, afin de leur donner les capacités de repérer les cas de violence à l'égard des femmes et d'intervenir en conséquence¹⁵. Depuis l'adoption de la loi sur la prévention de la violence domestique, qui a rendu la formation obligatoire, la plupart des initiatives en la matière ont été déployées en direction des autorités qui ont à traiter des cas de violence domestique (services répressifs, services de poursuite et juges).

78. Le GREVIO salue ces mesures et relève que toute une série de projets et d'initiatives isolées de formation ont été conduits ces dernières années. Toutefois, il ne ressort pas des informations communiquées qu'une approche systématique et complète couvrant tous les professionnels concernés et toutes les formes de violence prévues par la Convention d'Istanbul serait en place. Ainsi, une formation sur la violence domestique est disponible pour le personnel des centres d'action sociale (conférences de cas, action coordonnée de la communauté locale, travail avec les auteurs de violences, etc), alors que des formations sur d'autres formes de violence ne semblent pas être disponibles. Le développement professionnel des professionnels de l'éducation, tels que les

¹⁴ C'est le cas, par exemple, du projet intitulé "Protection des enfants contre la violence en Europe du Sud-Est", financé par l'Union européenne en coopération avec UNICEF, ainsi que du projet "Sensibilisation à l'égalité des sexes, prévention de la violence dans les jardins d'enfants et les écoles, qui a été exécuté dans 50 écoles primaires et secondaires en collaboration avec UNICEF.

¹⁵ Rapport étatique, p. 26.

enseignants, les spécialistes de l'éducation dans la petite enfance et les professeurs d'université, d'autre part, a été identifié comme une priorité. Plusieurs programmes ont été mis en place dans le cadre du Catalogue triennal des programmes de formation professionnelle continue pour les enseignants et associés, qui vise à renforcer le rôle des établissements d'enseignement dans la prévention de la violence, de la discrimination, des mauvais traitements et de la négligence. Certains d'entre eux visent spécifiquement à permettre aux enseignants d'être capables d'agir en faveur de la protection contre la violence et la discrimination fondées sur le genre et font partie de la formation continue nécessaire au renouvellement des autorisations d'exercer.

79. Tout en se félicitant des initiatives susmentionnées, le GREVIO rappelle la nécessité de veiller à ce que tous les groupes professionnels concernés, y compris les travailleurs sociaux et les professionnels de la santé, reçoivent une formation obligatoire initiale et continue sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Cela nécessiterait de procéder à une révision complète de toutes les obligations de formation auxquelles sont actuellement soumis ces professionnels, afin d'y inclure de nouveaux contenus. Ces formations doivent être obligatoires et s'inscrire dans le cadre d'un système de validation d'un diplôme. En ce qui concerne la formation des professionnels en poste, il convient de veiller au suivi et à la continuité, pour garantir un véritable perfectionnement professionnel et l'application au quotidien des capacités nouvellement acquises.

80. Ceci est particulièrement important lorsqu'une loi vient d'être adoptée, pour faire en sorte qu'elle soit pleinement mise en œuvre. On peut citer comme exemple la nouvelle loi sur les étrangers ainsi que la loi sur l'asile et la protection temporaire, qui ont mis en conformité la législation serbe avec les exigences énoncées aux articles 59 et 60 de la Convention d'Istanbul et prévoient ainsi des motifs supplémentaires pour la délivrance d'un titre de séjour et l'octroi de l'asile. Certaines actions de formation ont été entreprises auprès des agents chargés de l'asile et de l'immigration, mais il faut faire davantage pour renforcer la compréhension qu'ont ceux-ci de la violence fondée sur le genre, de ses causes et ses conséquences et de son importance dans la procédure d'examen de la demande d'asile (voir chapitre VII).

81. Le GREVIO encourage les autorités serbes à :

- a. inscrire la violence à l'égard des femmes parmi les matières obligatoires des programmes d'enseignement professionnel et, tout en respectant la liberté académique, encourager l'enseignement supérieur à inscrire des sujets de ce type dans les programmes d'enseignement universitaire dont ils sont absents ;**
- b. veiller à ce que soit dispensée, de façon suivie et régulière, une formation continue sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes, basée sur les protocoles existants, afin d'assurer la mise en œuvre des nouveaux textes législatifs ;**
- c. intégrer dans tous les programmes de perfectionnement professionnel un volet sur les tâches et responsabilités des professionnels face aux cas de violence à l'égard des femmes, notamment en ce qui concerne les membres des mécanismes d'orientation.**

Dans le cadre de la mise en œuvre des mesures susmentionnées, les autorités devraient prendre en considération l'ensemble du processus de formation, notamment en garantissant l'application de normes harmonisées et en supervisant la qualité de la formation.

E. Programmes préventifs d'intervention et de traitement (article 16)

1. Programmes destinés aux auteurs de violence domestique

82. Des efforts ont été faits ces dix dernières années en Serbie afin de mettre en place un travail avec les auteurs de violence domestique, mais ont donné des résultats fragmentaires du fait de la difficulté à trouver des financements durables et de l'absence d'obligations légales.

83. Dans le cadre de la Stratégie nationale pour la protection des femmes contre la violence domestique et la violence entre partenaires intimes (2011-2015), il était prévu que les centres d'action sociale travaillent auprès des auteurs de violence domestique, ce que certains ont fait. Grâce à un programme du PNUD¹⁶, 120 employés de centres d'action sociale de toute la Serbie ont reçu une formation entre 2009 et 2011 sur les règles élaborées par « Alternative to Violence Norway »¹⁷. Un petit nombre d'ONG proposent également des programmes à l'intention des auteurs, qui s'appuient sur le même modèle, et le Réseau national pour le traitement des auteurs de violence domestique (OPNA) a été constitué afin de réunir tous les intervenants qui travaillent auprès des intéressés.

84. Toutefois, comme le travail des programmes gérés par les municipalités s'inscrivait dans le cadre de projets spécifiques, il s'est interrompu à un certain moment dans la plupart des cas. En 2016, les centres d'action sociale de quatre villes seulement continuaient un travail auprès des auteurs, soit dans le cadre d'un programme soit sous l'impulsion de personnes particulièrement engagées¹⁸. On ignore si ce nombre a augmenté depuis.

85. Il semble que la participation aux programmes encore existants s'effectue principalement sur la base du volontariat, par exemple à l'incitation des conseillers familiaux et conjugaux des centres d'action sociale. Cela étant, le parquet peut aussi, dans le cadre d'une décision de surseoir aux poursuites, ordonner à un auteur de violence domestique de suivre un programme de traitement de ce type (ou un autre). Des conditions formelles doivent être respectées (voir chapitre V, B. Droit pénal, section 10) et l'accord de l'auteur doit être recueilli. Différents types de traitements peuvent être ordonnés. À Belgrade par exemple, les auteurs doivent généralement suivre un traitement psychosocial à l'Institut de santé mentale de la ville.

86. Bien qu'il existe un système d'homologation (agrément délivré par l'institut de la protection sociale), il apparaît que les programmes existants s'appuient sur des démarches différentes. Certains ont recours aux méthodes de conseil familial et conjugal, tandis que d'autres utilisent des techniques de gestion de la colère¹⁹. On ne perçoit pas exactement dans quelle mesure ces programmes s'inscrivent dans le cadre d'une action d'ensemble sur la violence domestique. La coopération avec les services spécialisés de soutien aux femmes proposés par les ONG reste limitée, et les résultats ne sont mesurés que lorsque les auteurs se voient imposer par le parquet l'obligation de suivre un programme.

87. Le GREVIO constate avec préoccupation qu'en ce qui concerne la participation volontaire aux programmes destinés aux auteurs de violence dans un cadre non carcéral, le nombre de renvois semble dépendre du niveau de coopération entre les différents organismes et services au niveau local²⁰. De plus, les programmes existants ne disposent que d'un financement minimal, et leur pérennité n'est pas garantie. Le GREVIO souligne que, pour se mettre en conformité avec l'article 16 de la Convention d'Istanbul, les autorités doivent instaurer de toute urgence des programmes adéquats et financés de manière suffisante, comprenant les éléments fondamentaux exposés dans le rapport explicatif de la Convention au sujet de cet article. Parmi ces exigences figure la nécessité de faire en sorte que les programmes encouragent les auteurs d'infractions à assumer la responsabilité de leurs actes et à réfléchir à leur attitude et à leur vision des femmes. Pour protéger les femmes contre de nouvelles violences et éviter de donner aux victimes un faux sentiment de sécurité, il faut accorder la priorité aux besoins et à la sécurité des victimes, et à leurs droits humains. L'un des principes fondamentaux des programmes à destination des auteurs de violence est donc leur étroite collaboration avec les services spécialisés de soutien aux femmes.

¹⁶ « Combating Sexual and Gender based Violence », PNUD Serbie, 2009-2011.

¹⁷ Alternativ til vold, <https://atv-stiftelsen.no/english/>.

¹⁸ Ces quatre villes sont : Novi Sad, Belgrade, Kragujevac et Niš. Work with Perpetrators European Network, National Report Serbia 2016, p. 3; consultable sur https://www.work-with-perpetrators.eu/fileadmin/WWP_Network/redakteure/National_Reports_2016/Serbia-Report-2016.pdf.

¹⁹ Branković, B. (2016), Multi-country study on violence against women, National Report Serbia, non publié, p. 72.

²⁰ *Ibid.*, p. 71

88. En ce qui concerne les auteurs de violence domestique condamnés et placés dans un établissement de détention en Serbie, des projets individuels prenant en compte les besoins spécifiques des intéressés peuvent être élaborés. Plusieurs modules peuvent être utilisés, par exemple l'apprentissage de techniques pour se comporter de façon non violente dans la famille, la gestion de la colère et la maîtrise de soi, et la réduction de l'agressivité. Plus récemment, des modules de programmes de changement comportemental destinés aux auteurs reconnus coupables de violence domestique ont été mis au point en vue de leur déploiement dans plusieurs prisons de Serbie à partir de 2020. Ces modules peuvent être ajoutés à des programmes de réadaptation portant sur l'abus d'alcool et de drogues ou être administrés séparément. Le GREVIO se félicite de ces nouveaux développements et espère qu'ils seront mis à la disposition d'un grand nombre d'auteurs condamnés.

89. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à :

- a) faire en sorte que les programmes qui existent pour les auteurs de violence domestique bénéficient d'un financement suffisant, qui permette de poursuivre le travail entrepris de manière durable, en particulier ceux mis en œuvre hors du milieu carcéral ;**
- b) prévoir davantage de programmes volontaires destinés aux auteurs de violence domestique ;**
- c) faire en sorte que tous les programmes s'appuient sur des critères harmonisés, qui placent la sécurité, l'assistance et les droits humains des victimes au centre, en coopérant étroitement avec les services de soutien spécialisés pour les victimes, comme le prévoit l'article 16, paragraphe 3, de la Convention d'Istanbul ;**
- d) garantir une large participation à ces programmes, notamment en les incorporant dans le système de justice pénale, y compris le service de probation, ou en introduisant des systèmes d'incitation, comme outil de réduction de la récidive.**

90. Le GREVIO encourage en outre les autorités serbes à réaliser des études scientifiques (évaluations) sur les résultats des programmes pour apprécier, entre autres, le risque de récidive, afin de garantir des niveaux plus élevés de sécurité et de protection des victimes.

2. Programmes destinés aux auteurs d'infractions à caractère sexuel

91. Le travail auprès des auteurs d'infractions à caractère sexuel placés en détention s'inscrit dans le cadre de programmes personnalisés établis en fonction des besoins de l'intéressé. En 2015, un total de 207 personnes condamnées pour des faits de violence domestique et/ou de violence sexuelle ont pris part à un tel programme.

92. En outre, les personnes condamnées pour des infractions à caractère sexuel commises contre des enfants peuvent se voir imposer certaines mesures à leur remise en liberté – obligation de suivi et de soutien socio-psychologique, par exemple – en application de la loi sur les mesures spéciales pour la prévention des infractions pénales contre les libertés sexuelles des mineurs.

F. Participation du secteur privé et des médias (article 17)

93. Il existe des exemples d'initiatives du secteur privé dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes. B92 Fond, la fondation liée au groupe de presse B92, a ainsi lancé un projet destiné à aider les femmes qui sortent d'un centre d'hébergement à acquérir leur indépendance économique²¹. Un programme similaire a été mis en place pour la période 2014-2020 par le secrétariat provincial à l'Égalité entre les femmes et les hommes de la province autonome

²¹ SHE Empowerment – Safe House Economic Empowerment, courte description en anglais consultable sur : <http://fondb92.org/en/she-empowerment.1.65.html>.

de Voïvodine, avec la participation de l'Union des employeurs de Serbie et d'ONU-Femmes²². En outre, un protocole d'accord a été signé entre l'Union des employeurs de Voïvodine et le réseau SOS Voïvodine, en vue de renforcer la coopération entre les services spécialisés de soutien aux femmes et les employeurs du secteur privé. Le GREVIO se félicite de ces initiatives et appelle le secteur privé à s'impliquer plus directement dans d'autres domaines, comme la protection des victimes de violence domestique parmi leurs salariés, et l'aide à ces personnes²³.

94. En ce qui concerne les médias, le GREVIO relève que l'Association des journalistes indépendants de Serbie et l'Association des journalistes de Serbie ont adopté un Code de déontologie des journalistes qui énonce des normes d'autorégulation sur le respect de la dignité humaine et la pratique éthique du journalisme. Il est possible de saisir la Commission des plaintes du Conseil de la presse. Il existe aussi des normes d'autorégulation dans le domaine des médias en ligne, pour lesquels un organe autonome de régulation a été instauré, en application de la loi sur les médias électroniques. Toutefois, aucun de ces mécanismes ou ensembles de normes ne comporte de mesures spécifiques concernant le travail d'information sur la violence à l'égard des femmes.

95. Le traitement médiatique sensationnaliste des faits de violence à l'égard des femmes ou des enfants, y compris la diffusion de détails relevant de la vie privée, semble se poursuivre. La commissaire à la protection de l'égalité émet régulièrement des avertissements concernant la façon dont les femmes sont traitées dans les médias²⁴. Une analyse qualitative du traitement médiatique de la violence à l'égard des femmes en Serbie pour la période 2010-2012 fait apparaître qu'il promeut implicitement ou explicitement des normes socioculturelles patriarcales et minimise la responsabilité des auteurs en mettant en cause les victimes²⁵. Plus grave encore, les principes fondamentaux du journalisme tels que le respect de l'anonymat des victimes, notamment lorsqu'elles sont très jeunes, sont fréquemment bafoués.

96. Face au traitement de plus en plus commercial et sensationnaliste de l'information dans ce domaine, le Réseau de femmes journalistes contre la violence à l'égard des femmes, qui rassemble plus de 30 professionnelles de médias nationaux ou internationaux (presse écrite, télévision, radio), a élaboré un code de bonnes pratiques à l'intention des journalistes portant spécifiquement sur la violence à l'égard des femmes. Le réseau organise aussi des séminaires et des rencontres pour sensibiliser les membres de la profession.

97. Autre point positif, la loi de 2014 sur l'information publique et les médias prévoit l'obligation de contribuer, par le financement de projets, à la production d'informations d'intérêt public. En cofinçant la production de contenus médiatiques sur la violence à l'égard des femmes, notamment la violence domestique, le ministère de la Culture et de l'Information et le Secrétariat Provincial de la Culture, de l'Information et des Relations Publiques avec les Communautés Religieuses apporte sa collaboration active à la presse dans le but de promouvoir des rôles de genre positifs et la non-violence.

98. Le GREVIO encourage les autorités serbes à continuer d'associer les médias, en tant que partenaires clés, aux activités de sensibilisation à la violence à l'égard des femmes, et à inciter les médias, y compris les réseaux sociaux, à établir – en tenant dûment compte des normes internationales existantes – des normes d'autorégulation dans le domaine de la

²² Programme for the Protection of Women against domestic and partner violence 2014-2020, soutenu par ONU-Femmes en partenariat avec l'Union des employeurs de Serbie.

²³ Voir la série de documents du Conseil de l'Europe : [Encourager la participation du secteur privé et des médias à la prévention de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique : article 17 de la Convention d'Istanbul](#).

²⁴ Voir rapport étatique p. 31.

²⁵ Mršević, Z. (2017), *Media Coverage of Violence against Women in Serbia - Qualitative Analysis*, PNUD Belgrade, p. 29 et ensemble du rapport ; consultable sur : <http://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/library/poverty/kvalitativna-analiza-medijskog-izvetavanja-o-nasilju-nad-enama-u/>.

violence à l'égard des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes, et à en suivre l'application²⁶.

99. Le GREVIO invite les autorités serbes à solliciter la contribution des employeurs à la prévention de la violence à l'égard des femmes. À cet effet, les employeurs devraient être encouragés à prendre part à la mise en œuvre de mesures telles que des campagnes de sensibilisation ainsi qu'à instaurer un environnement de travail dans lequel la violence à l'égard des femmes est ouvertement condamnée et où les victimes se sentent écoutées et soutenues.

²⁶ Voir notamment les instruments ci-après du Conseil de l'Europe : Recommandation n° R (84)17 du Comité des Ministres aux États membres relative à l'égalité entre les femmes et les hommes dans les médias ; Recommandation 1555 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur l'image des femmes dans les médias ; Recommandation 1799 (2007) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur l'image des femmes dans la publicité ; Résolution 1751 (2010) et Recommandation 1931 (2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la lutte contre les stéréotypes sexistes dans les médias. Il est également fait référence aux « Indicateurs d'égalité des genres dans les médias » (IGRM) définis par l'UNESCO.

IV. Protection et soutien

100. Le chapitre IV de la Convention d'Istanbul a pour but d'établir une structure de soutien à multiples facettes, professionnelle et axée sur les victimes, pour toute femme ayant fait l'expérience de l'une des formes de violence visées par la Convention.

A. Obligations générales (article 18)

101. Conformément à l'approche globale et interinstitutionnelle promue par la Convention d'Istanbul, l'article 18, paragraphe 2, demande aux Parties de veiller à l'instauration de mécanismes appropriés permettant une coopération efficace entre les autorités judiciaires, les procureurs, les services répressifs, les autorités locales et régionales et les ONG. Il faudrait pour cela mettre en place un cadre (tables rondes, conférences ou protocoles) permettant à des professionnels de coopérer sur des cas individuels de manière standardisée. Selon la Convention d'Istanbul, cette coopération doit être sous-tendue par une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique, et avoir pour priorité les droits humains et la sécurité de la victime. Les services de soutien spécialisés destinés aux femmes contribuent beaucoup à garantir le respect des droits des victimes dans le cadre de la coopération interinstitutionnelle.

102. Depuis l'adoption, en 2011, de la Stratégie nationale pour la prévention et l'élimination de la violence à l'égard des femmes au sein de la famille et dans les relations entre partenaires intimes, qui s'attachait à renforcer la coopération dans l'un de ses domaines d'action mais est depuis arrivée à son terme, plusieurs initiatives en vue d'une institutionnalisation de la coopération sur les cas de violence domestique ont vu le jour en Serbie. Citons par exemple le Protocole général d'action et de coopération des institutions, organes et organisations dans les situations de violence à l'égard des femmes perpétrée au foyer ou par un partenaire intime, ainsi que la loi sur la prévention de la violence domestique. Les deux textes cherchent à mettre en place une approche coordonnée des cas de violence domestique au sein des organismes officiels concernés – services répressifs, procureurs, tribunaux, centres d'action sociale, secteur de la santé publique et autres organismes publics compétents. On relève avec intérêt que l'exigence de coopération concerne non seulement la réponse à la violence domestique, mais aussi sa prévention. La loi prévoit spécifiquement que la coopération doit concerner la fourniture d'une protection et d'une aide aux victimes en vue de leur rétablissement, de leur autonomisation et de leur indépendance (article 12).

103. Le GREVIO se réjouit que les groupes de coordination créés au niveau des procureurs des tribunaux de première instance en application de l'article 25 de la loi sur la prévention de la violence domestique aient, selon la plupart des observateurs, beaucoup amélioré la réponse des autorités à la violence domestique. Ces groupes se réunissent régulièrement dans tout le pays pour évoquer des cas particuliers et proposer une réponse plus coordonnée de la part des organismes publics. Le GREVIO relève toutefois l'absence criante, dans les groupes créés, des organisations non gouvernementales qui dispensent des services dans le domaine de la violence domestique. Il convient d'y remédier car ce sont précisément ces services qui ont une grande expérience du travail en faveur du rétablissement, de l'autonomisation et de l'indépendance des femmes qui se soustraient à une relation violente.

104. Par ailleurs, le GREVIO attire l'attention sur le fait que les efforts susmentionnés se limitent à la violence domestique, c'est-à-dire à une seule des formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul. Il n'existe pas de mesures similaires applicables à toute autre forme de violence à l'égard des femmes. Cela est particulièrement troublant face à l'urgence que constitue la question du mariage forcé ou précoce qui concerne de nombreuses femmes ou filles roms, un problème qui ne peut être

abordé que dans le cadre d'une démarche interinstitutionnelle visant à doter les intéressées d'une véritable autonomie, grâce à l'éducation et à l'emploi²⁷.

105. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à poursuivre leurs efforts visant à assurer la bonne coopération de toutes les institutions concernées entre elles et à instaurer une coopération avec les services de soutien aux femmes gérés par les ONG. En outre, il exhorte les autorités serbes à mettre en place un niveau similaire de coopération entre les organismes statutaires et entre ces organismes et les services de soutien aux femmes gérés par les ONG pour ce qui est des cas de viol et de violence sexuelle, de mariage forcé, de harcèlement et de harcèlement sexuel, et des autres formes de violence visées par la Convention d'Istanbul.

B. Information (article 19)

106. Plusieurs lois et protocoles énoncent l'obligation faite aux organismes statutaires de dispenser aux victimes de violence à l'égard des femmes des informations sur leurs droits et sur les services de soutien dont elles peuvent disposer²⁸. Différents sites web répertorient les services disponibles, en particulier les structures d'hébergement pour les victimes de violence domestique (« foyers protégés »). Toutes les organisations de femmes qui fournissent des services aux victimes mettent des informations en ligne, y compris dans certains cas dans des langues minoritaires.

107. Des critiques persistent toutefois concernant le degré d'implication des services répressifs, des travailleurs sociaux et des autres organismes statutaires pour informer les femmes sur les services mis à leur disposition, ainsi que sur le type et le niveau d'assistance sociale qu'elles peuvent escompter. Malgré l'existence de la loi sur l'utilisation officielle des langues et des écritures qui impose aux autorités locales d'introduire un certain usage de la langue et de l'écriture d'une minorité nationale, rien n'indique que les autorités locales communiquent ou rédigent systématiquement des documents dans ces langues, comme le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du Conseil de l'Europe l'a soulevé dans son quatrième rapport sur la Serbie²⁹. En outre, peu d'efforts sont faits pour atteindre les femmes roms.

108. Les migrantes et les demandeuses d'asile hébergées dans un centre d'accueil ou de transit semblent également avoir du mal, dans la pratique, à accéder aux informations pertinentes sur les procédures d'asile et aux services d'appui aux victimes de violences, bien que les autorités compétentes fassent des efforts, notamment en mettant à leur disposition des informations dans plusieurs langues (voir chapitre VII).

109. Le GREVIO encourage les autorités serbes à garantir une diffusion plus large d'informations sur les services de soutien et les mesures légales à disposition des victimes de violence domestique et d'autres formes de violence à l'égard des femmes, dans une langue qu'elles comprennent. Cela supposerait de prendre des mesures comme la diffusion d'affiches et de brochures, et de renforcer les efforts visant à ce que les professionnels de toutes les institutions concernées adoptent une approche plus proactive s'agissant de l'information des victimes.

²⁷ On trouvera dans la fiche thématique sur le mariage des enfants en Serbie préparée par l'UNICEF une présentation de plusieurs des problèmes indissociables auxquels les filles roms font face dans les zones d'habitation roms de Serbie – mariage précoce ou forcé, faible niveau d'études, violence domestique et pauvreté –, et des moyens d'y répondre de façon multisectorielle : « Child Marriage in Serbia », consultable sur : https://www.unicef.org/serbia/sites/unicef.org.serbia/files/2018-04/Child_Marriage_in_Serbia.pdf.

²⁸ Article 29 de la loi sur la prévention de la violence domestique, Code de procédure pénale et Protocole général d'action et de coopération des institutions, organes et organisations dans les situations de violence à l'égard des femmes perpétrée au foyer ou par un partenaire intime.

²⁹ Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Quatrième rapport du Comité d'experts concernant la Serbie, CM(2018)144.

C. Services de soutien généraux (article 20)

1. Services sociaux

110. En Serbie, les services sociaux sont soumis à l'obligation claire de fournir un soutien et une assistance aux femmes et aux enfants qui sont victimes ou qui risquent d'être victimes de violence domestique ou d'une autre forme de violence, de maltraitance, de négligence ou d'exploitation. La loi sur la protection sociale reconnaît ces personnes comme étant particulièrement vulnérables et énonce une série de mesures de soutien, notamment : orientation, hébergement sûr, ouverture d'une procédure judiciaire, aide financière, assistance juridique et soutien psychologique. En ce qui concerne les enfants victimes de violence domestique, l'éloignement de l'enfant du milieu familial, seul ou avec le parent non violent, figure au rang des mesures possibles. De ce fait, la responsabilité de la protection des femmes contre la violence et de l'aide à leur apporter incombe principalement aux 140 centres d'action sociale installés sur l'ensemble du territoire. Ils sont souvent le premier point de contact pour les femmes et les enfants qui risquent de subir des violences, et jouent un rôle majeur.

111. Malheureusement, le niveau très insuffisant des effectifs et des ressources ainsi que le grand nombre de tâches dont les personnes qui travaillent dans les centres d'action sociale sont censées s'acquitter ont des conséquences graves sur la qualité des réponses apportées dans les cas individuels. Les responsabilités se sont semble-t-il accrues, en particulier à la suite de l'adoption de la loi sur la prévention de la violence domestique, qui impose aux centres d'action sociale d'établir des programmes individuels de sécurité et de protection pour chaque victime de violence domestique. Ceci n'a toutefois pas donné lieu à une hausse des budgets et des effectifs, bien au contraire : en raison du gel persistant des embauches dans la fonction publique, de nombreux postes vacants ne sont toujours pas pourvus. À titre d'exemple, les travailleurs sociaux du centre d'action sociale de Belgrade gèrent désormais les dossiers de quelque 200 familles ayant des besoins sociaux complexes, et notamment des problèmes de violence domestique. Le gouvernement central a dans le passé alloué des fonds aux collectivités locales en vue d'améliorer le niveau et la qualité des services sociaux, ce dont le GREVIO se félicite. Les disparités entre les municipalités en matière de prestation de services demeurent néanmoins, et la situation est marquée par de forts contrastes entre les zones rurales et les zones urbaines, aussi bien en ce qui concerne le volume d'interventions que la qualité de celles-ci.

112. Tout en saluant les efforts déployés par les travailleurs sociaux pour apporter une réponse aux situations de violence domestique dans la limite des moyens et des capacités dont ils disposent, le GREVIO souligne qu'une plus grande coordination avec les éventuels services de soutien bien établis qui sont gérés par les ONG de femmes peut permettre d'obtenir de bien meilleurs résultats encore. Cette coopération devrait faire partie intégrante d'une approche interinstitutionnelle et figurer dans toute stratégie à long terme élaborée pour la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul.

113. S'efforcer de mieux coordonner la prestation de services avec les ONG de femmes qui interviennent dans le domaine de la violence domestique pourrait aussi permettre de mieux comprendre le fait que la violence domestique est avant tout fondée sur le genre. Il existe une formation en matière de violence domestique et la plupart des travailleurs sociaux disposent d'une longue expérience professionnelle, mais le GREVIO observe avec préoccupation que la base de connaissances en ce qui concerne les autres formes de violence, en particulier le mariage forcé ou précocé, n'est pas très étendue dans les centres d'action sociale. De ce fait, les besoins sociaux complexes de nombreuses familles – en particulier les familles roms, chez qui le mariage forcé ou précocé n'est qu'un problème parmi d'autres – ne peuvent être pris en compte de manière globale.

114. Le GREVIO a reçu de nombreuses informations faisant état de cas de femmes roms exposées à la violence au sein de leur famille ou de leur entourage et qui n'obtiennent pas auprès des centres d'action sociale le soutien et la protection dont elles ont besoin. Les préjugés et les idées fausses à propos des Roms et de leurs coutumes, traditions et pratiques culturelles conduisent apparemment à considérer cette violence comme « normale », et représentent de sérieux obstacles pour l'accès à l'aide et à la protection. La crainte d'être montrées du doigt ou de subir des discriminations de la part

des organismes statutaires est très présente chez les femmes roms, et entrave sérieusement la démarche même d'aller chercher de l'aide³⁰. Lorsque les femmes roms surmontent cet obstacle et s'adressent aux autorités pour demander de l'aide, il est essentiel de faire en sorte que leurs besoins soient évalués et satisfaits de manière appropriée. Les travailleurs sociaux doivent être formés de manière adéquate pour être en mesure de reconnaître les vulnérabilités spécifiques d'une femme rom en Serbie et proposer des mesures de soutien et de protection qui tiennent compte de ces éléments et de tout autre facteur pertinent pouvant justifier un ajustement de l'aide. Des propositions visant à ce que la fonction publique serbe intègre une proportion adéquate de personnes issues des minorités, notamment la minorité rom, ont été avancées par d'autres organes conventionnels internationaux³¹. Une autre mesure importante à cet égard serait la mise en place de médiateurs roms dans les services sociaux en plus de ceux qui existent déjà dans le secteur de la santé, ainsi que le préconise la Recommandation CM/Rec(2012)9 du Comité des Ministres aux États membres sur la médiation comme moyen efficace de promouvoir le respect des droits de l'homme et l'intégration sociale des Roms. Les effets positifs des dispositifs mettant en place une médiation de qualité avec les communautés roms sont bien connus et devraient être garantis de manière durable s'agissant des femmes roms qui s'adressent aux autorités serbes pour obtenir de l'aide.

115. Pour ce qui est de donner aux victimes les moyens de construire leur vie après la violence, le GREVIO constate avec satisfaction qu'il existe des dispositifs de logement social et des services spécifiques d'aide à la recherche d'emploi pour les femmes victimes de violence domestique. La Stratégie nationale en faveur du logement social contient des dispositions spéciales en faveur des victimes de violence domestique qui ont besoin d'un logement, et le Service national de l'emploi a mis en place dans le cadre de son Programme pour l'emploi des aides à la création d'emplois pour les entreprises. Dans la pratique, cependant, ces programmes ont semblé-t-il peu d'impact concret, un petit nombre seulement de municipalités étant en mesure de proposer des logements sociaux aux victimes de violence domestique. De même, très peu de femmes reçoivent une aide pour trouver un emploi qui leur permettrait de réduire leur dépendance vis-à-vis d'un partenaire violent. Exception notable, le projet d'autonomisation économique baptisé « Safe House Economic Empowerment » (SHE-Empowerment) qui a été mis en place dans la province autonome de Voïvodine entend donner aux femmes victimes de violence domestique les moyens de subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs enfants. Il conviendrait d'en étendre la portée, de manière à obtenir des résultats durables dans tout le pays³².

116. Selon les autorités, des mesures sont également prises pour accroître l'indépendance des femmes à la suite de la violence domestique, ce dont le GREVIO se félicite. Le plan d'action national annuel pour l'emploi prévoit que la priorité leur est accordée lorsqu'elles prennent part à des programmes de recherche d'emploi. Des subventions pour les employeurs sont également envisagées pour l'emploi des personnes considérées comme "difficiles à employer", y compris les victimes de violence domestique.

117. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à doter les centres d'action sociale de ressources suffisantes pour qu'ils puissent remplir effectivement leurs missions. Il invite en outre les autorités à dispenser aux travailleurs sociaux une formation sur la dimension de genre de toutes les formes de violence à l'égard des femmes, y compris le mariage précoce ou forcé, l'objectif étant d'éliminer les préjugés de genre ou culturels.

³⁰ Survey on the Well-being and Safety of Women, OSCE led survey on violence against women in Serbia, Results report 2019, p. 59.

³¹ Rapport de l'ECRI sur la Serbie (cinquième cycle de monitoring), ECRI(2017)21, paragraphe 91. Les progrès réalisés dans la mise en œuvre de cette recommandation feront l'objet d'un suivi intermédiaire mené par l'ECRI en 2019.

³² <http://fondb92.org/en/she-empowerment.1.65.html>.

2. Services de santé

118. Les services publics de soins de santé jouent un rôle important dans la prévention de la violence et la fourniture de prestations médicales et d'autres formes de soutien, y compris l'orientation vers les centres d'action sociale. GREVIO se félicite donc du Protocole spécial du Ministère de la santé relatif à la protection et au traitement des femmes victimes de violence (2010)³³ qui se fonde sur une définition de la violence fondée sur le genre comprise comme le résultat de rapports de force inégaux entre femmes et hommes. Le protocole fournit aux professionnels de la santé des outils pour détecter les victimes de violence, éviter la victimisation secondaire, documenter les actes de violence, élaborer un plan de sécurité et orienter les victimes vers les services appropriés. Elle couvre la violence physique, la violence psychologique et la violence sexuelle impliquant le recours à la force, à la coercition ou à l'intimidation physique - à l'exclusion d'autres formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul, telles que la stérilisation et l'avortement forcés, la mutilation génitale féminine ainsi que les violences sexuelles commises sans recours explicite à la force ou aux menaces. En l'absence de services spécialisés de soutien aux victimes de certaines formes de violence, en particulier de violence sexuelle (voir ci-dessous), il est essentiel que les membres du corps médical interviennent de façon appropriée, pour garantir le bien-être physique et psychologique de la victime et préserver ses chances d'obtenir justice à l'avenir. Plusieurs actions de formation à l'intention des professionnels de santé ont été lancées récemment, principalement par le Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population (FNUAP) et d'autres organismes des Nations Unies, pour aider les intéressés à repérer les cas de violence fondée sur le genre et à intervenir de manière adéquate. Le GREVIO se félicite de ces initiatives, mais attire l'attention sur les préoccupations exprimées de manière répétée à propos de la qualité des documents médicolégaux sur les blessures et du nombre insuffisant de signalements. Les centres de soins de santé primaires sont, comme les centres d'action sociale, un point d'entrée essentiel pour les victimes de violence domestique, mais le faible nombre de médecins par rapport au nombre d'habitants est bien souvent un obstacle à une bonne identification des victimes et à l'établissement correct des documents. De plus, des frais sont perçus pour la délivrance des certificats, ce qui constitue une entrave à l'accès des femmes à la justice.

119. Le GREVIO prend note avec satisfaction du fait que le protocole susmentionné reconnaît que les femmes souffrant de discrimination intersectionnelle sont particulièrement exposées à la violence fondée sur le genre. Toutefois, il n'élabore pas de procédures de détection, d'évaluation de la sécurité et de référence vers des services qui tiennent compte des vulnérabilités particulières à la violence auxquelles les femmes victimes de discrimination intersectionnelle peuvent être exposées. En effet, il n'élabore pas de questions de détection qui permettraient aux professionnels de la santé de déterminer comment la situation de handicap, le statut de migrant ou le statut de minorité nationale d'une victime affecte son expérience de la violence et les obstacles spécifiques à la recherche d'aide qu'elle peut rencontrer.

120. La peur de la discrimination et de la stigmatisation ainsi que les obligations étendues de signalement imposées aux membres du corps médical (voir ci-dessous) ont entamé la confiance des femmes roms dans le système de soins de santé³⁴. Le GREVIO relève toutefois avec satisfaction que l'instauration dans des zones spécifiques de médiateurs de santé roms contribue à faire reculer la méfiance et à améliorer la santé en matière de procréation parmi les femmes roms, y compris pour ce qui est de la prévention au cas par cas du mariage précoce. Le GREVIO regrette toutefois qu'il ne semble pas exister de médiateurs de santé sur l'ensemble du territoire, ce qui prive un grand nombre de zones d'habitation roms de ce soutien crucial.

121. Les femmes en situation de handicap en Serbie forment un autre groupe de femmes qui ont des difficultés à accéder aux soins de santé, en particulier les soins en matière de procréation et de sexualité et y compris après qu'elles ont subi des violences sexuelles.

³³ Voir République de Serbie - Protocole spécial pour la protection et le traitement des femmes victimes de violence, 2010.

³⁴ Voir la Stratégie pour l'inclusion sociale des Roms dans la République de Serbie 2016-2025, p. 49, paragraphe 2.

122. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à veiller à ce que tous les professionnels de santé assument les responsabilités qui leur incombent de :

- a) détecter toutes les formes de violences à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul et assurer la sécurité de toutes les victimes ainsi que leur orientation vers les services spécialisés pertinents, tout en reconnaissant que les victimes souffrant de discrimination intersectionnelle, notamment les femmes en situation de handicap, les femmes migrantes et les femmes roms, se heurtent à des obstacles spécifiques pour demander de l'aide ;**
- b) veiller à ce que les services de santé soient accessibles à toutes les femmes, y compris les femmes en situation de handicap ; et**
- c) délivrer sans frais les documents reprenant les éléments médico-légaux pouvant être utilisés par le système de justice pénale.**

D. Services de soutien spécialisés (article 22)

123. Le soutien spécialisé vise un objectif complexe : responsabiliser les victimes en leur offrant un soutien optimal et une assistance adaptée à leurs besoins précis. Les plus aptes à remplir la plupart de ces missions sont les organisations de femmes, ainsi que les autorités locales qui disposent d'un personnel qualifié, expérimenté et doté de connaissances approfondies quant à la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre. Il est important de veiller à ce que les services de soutien spécialisés soient suffisamment disséminés dans le pays et accessibles à toutes les victimes. Par ailleurs, ces services et leur personnel doivent pouvoir répondre aux différents types de violence couverts par le champ d'application de la Convention d'Istanbul et apporter un soutien à tous les groupes de victimes, y compris les groupes difficiles à atteindre.

124. Le GREVIO n'a trouvé que très peu d'éléments témoignant de la présence de services de soutien spécialisés de ce type en Serbie. Ceux qui existent sont principalement gérés par des organisations de femmes issues de la société civile serbe. À l'exception des services de soutien offerts par les organisations roms, la plupart se concentrent uniquement sur la violence domestique. Faute d'engagement dans ce domaine de la part des autorités locales, il n'existe aucun service spécifique pour les femmes qui sont victimes ou risquent d'être victimes d'un mariage forcé, de mutilations génitales féminines, de harcèlement, de violences sexuelles ou de harcèlement sexuel, entre autres. Pour la plupart des formes de violence visées par la Convention, il n'est donc pas possible d'accéder à des services de conseil ni à une assistance psychologique et une prise en charge des traumatismes dans la durée. Le GREVIO observe avec préoccupation que d'importants documents stratégiques, tel le Protocole général d'action et de coopération des institutions, organes et organisations dans les situations de violence à l'égard des femmes perpétrée au foyer ou par un partenaire intime, ne font pas la distinction entre les services de soutien généraux et les services de soutien spécialisés. Il semble donc qu'il faille mieux prendre en considération la nécessité de proposer des services de soutien spécialisés pour toutes les formes de violence à l'égard des femmes.

125. Rappelant l'importance d'un soutien et de conseils spécialisés pour les femmes ayant subi l'une des formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, le GREVIO exhorte les autorités serbes à mettre en place et financer des services de soutien spécialisés, en nombre suffisant, dans tout le pays et en rapport avec toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul.

E. Refuges (article 23)

126. En Serbie, les refuges – appelés « foyers protégés » – sont principalement gérés par les municipalités. Il existe quelques exceptions, dont le refuge actuellement géré par l'organisation Atina de défense de droits des femmes, qui, bien qu'étant une ONG de lutte contre la traite, fournit un

soutien spécialisé et des solutions d'hébergement aux femmes victimes de violence domestique ou d'autres formes de violence (voir chapitre VII).

127. Seuls neuf des 15 refuges que compte la Serbie seraient spécifiquement conçus et équipés pour accueillir les femmes et les enfants victimes de violence domestique. L'éventail et la qualité des services qui y sont proposés semblent varier considérablement, la plupart de ces refuges n'ont pas assez de personnel et aucun ne disposerait 24 heures sur 24 de professionnels qualifiés. Le GREVIO a appris qu'en conséquence, certains d'entre eux verrouillent leurs portes la nuit et enferment les femmes et les enfants jusqu'à l'arrivée de l'équipe suivante, le lendemain matin.

128. Il semblerait en outre que le manque de personnel soit la raison pour laquelle certains refuges n'obtiennent pas le permis requis. Le règlement sur la délivrance de permis aux organismes d'aide sociale, adopté en 2013, énonce les normes que tous les prestataires, notamment les refuges, doivent respecter pour obtenir un permis. Ces normes seraient d'ordre général et pas spécifiquement destinées à garantir la qualité du soutien et de la protection des victimes de violence domestique. C'est également le cas du règlement sur l'admission dans les refuges et la sortie, qui s'applique à tous les types de refuges et pas seulement à ceux qui accueillent les victimes de violence domestique. Le GREVIO en conclut donc qu'il n'existe pas de normes spécifiques visant à ce que l'approche suivie en matière d'hébergement en refuge des victimes de violence domestique ou d'autres formes de violence à l'égard des femmes soit axée sur les victimes, intégrée et basée sur une compréhension fondée sur le genre, et soit destinée à éviter la victimisation secondaire et à permettre l'autonomisation des victimes.

129. Les autorités n'ont pas cherché à cartographier la capacité globale des refuges pour victimes de violence domestique ni à établir le nombre de femmes et d'enfants qui en ont utilisé les services. Néanmoins, d'après les informations que le GREVIO a examinées, les femmes roms seraient considérablement sous-représentées parmi les utilisatrices des refuges, ce qui donne à penser qu'elles rencontrent des obstacles de fait à leur accès aux refuges. Il se pourrait que ce soit à cause du système d'orientation en vigueur car la plupart des refuges n'acceptent que les personnes qui leur ont été officiellement envoyées par le centre local d'action sociale. Les femmes roms seraient pénalisées par la stigmatisation dont elles font l'objet et la manière dont elles sont perçues. Bien que certains refuges acceptent d'accueillir des femmes venant d'elles-mêmes, celles-ci devront assumer le coût de leur séjour, ce qui est insurmontable pour la plupart des femmes en Serbie.

130. Il existerait en outre des barrières pour les femmes en situation de handicap, toxicomanes, migrantes ou demandeuses d'asile, mais pour des raisons différentes (voir chapitre VII). Aucun des refuges existant n'est équipé pour pouvoir accueillir les femmes en situation de handicap ou toxicomanes.

131. Afin que des services de soutien spécialisés puissent être proposés sous forme de refuges, le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à adopter et appliquer, pour les refuges accueillant des victimes de violence domestique et d'autres formes de violence, des normes de qualité – en plus des normes d'autorisation existantes – qui soient basées sur une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes, sur l'autonomisation des victimes et sur une approche intégrée de l'offre de services, axée sur les victimes.

132. Par ailleurs, le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à cartographier les capacités des refuges pour victimes de violence domestique et à les renforcer là où cela est nécessaire, et à veiller à ce que toutes les femmes aient réellement accès à ces refuges, en particulier les femmes en situation de handicap, les femmes roms et les femmes migrantes ou demandeuses d'asile.

F. Permanences téléphoniques (article 24)

133. Depuis décembre 2018, il existe une permanence téléphonique nationale, gratuite, disponible 24 heures sur 24 et ouverte à toutes les victimes de violence fondée sur le genre en Serbie. Elle est exploitée par « Zvečanska », un centre public de protection sociale pour les bébés, les enfants et les jeunes.

134. Le GREVIO note avec une certaine inquiétude la controverse qu'a suscitée l'établissement de cette permanence téléphonique. Les trois appels d'offres publics visant à trouver un contractant adéquat ont tous été retirés par les autorités serbes, soit pour raisons techniques soit faute de soumissions. Selon les ONG de femmes et d'autres interlocuteurs que le GREVIO a rencontrés, les critères des trois appels d'offres étaient difficiles à réunir pour les ONG ayant le plus d'expérience en la matière. Le prestataire « Zvečanska » aurait été désigné sans appel d'offres public pour gérer la permanence téléphonique nationale et les critères qui ont conduit les autorités à le retenir restent flous.

135. Une autre controverse a éclaté, à propos du niveau de confidentialité garanti aux appelants. Tous les appels sont enregistrés et classés par type de violence et emplacement géographique afin de repérer les endroits où les besoins de services sont plus prononcés. Tous les enregistrements sont conservés pour pouvoir être produits sur demande d'un tribunal. Selon des organisations de femmes, l'anonymat des appelants risque d'être compromis et cela pourrait dissuader des femmes d'appeler.

136. Le GREVIO s'inquiète de cette situation et rappelle que la Convention d'Istanbul exige que la confidentialité soit garantie, ainsi que le respect de l'anonymat des appelants. Il est possible d'y parvenir de bien des manières, sans devoir totalement interdire l'enregistrement des données des appelants. Il faut toutefois s'assurer que l'identité des appelants n'est en aucun cas dévoilée aux employés de la permanence téléphonique et que les données personnelles, c'est-à-dire les informations concernant une personne identifiée ou identifiable, sont dûment protégées contre tout accès, modification ou diffusion non autorisés. Le GREVIO rappelle donc à la Serbie ses obligations au titre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, en particulier s'agissant du besoin d'adopter des garanties légales relatives au traitement des données personnelles sur la santé et la vie sexuelle³⁵. Il fait en outre observer que le règlement sur les conditions et normes détaillées concernant les permanences téléphoniques destinées aux femmes confrontés à la violence (*Rulebook on Detailed Conditions and Standards for the Provision of SOS helpline for Women Who Have Experienced Violence*), adopté en 2015, exige spécifiquement la confidentialité. Le GREVIO veut croire que ces principes sont appliqués par tous les prestataires de permanences téléphoniques, notamment « Zvečanska », et que leur personnel est dûment formé à cet effet.

137. En dehors de la nouvelle permanence téléphonique nationale, il existe plusieurs permanences régionales et locales, nombre d'entre elles de longue date. Dans la province autonome de Voïvodine, il n'existe qu'une permanence téléphonique, gratuite, pour toutes les formes de violence ; elle prend notamment en charge des langues minoritaires et fonctionne tous les jours ouvrables, de 10 à 22 heures. Elle est gérée par des représentants de six organisations de femmes affiliées au réseau SOS Voïvodine mais elle est financée par le gouvernement provincial. Dans d'autres parties du pays, des organisations de femmes continuent de gérer à l'échelon local des permanences téléphoniques principalement axées sur les victimes de violence domestique. Toutefois, seules trois permanences téléphoniques gérées par des ONG se sont vu octroyer le permis requis par le ministère des Affaires

³⁵ Aux termes de l'article 5 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, les données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement automatisé sont obtenues et traitées loyalement et licitement, enregistrées pour des finalités déterminées et légitimes et ne sont pas utilisées de manière incompatible avec ces finalités, et elles sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées. Aux termes de l'article 6, les données à caractère personnel révélant l'origine raciale, les opinions politiques, les convictions religieuses ou autres convictions, ainsi que les données à caractère personnel relatives à la santé ou à la vie sexuelle, ne peuvent être traitées automatiquement à moins que le droit interne ne prévoit des garanties appropriées.

sociales. On ignore pour quelle raison si peu de permis ont été délivrés et quelles conséquences il y a à offrir des services sans permis.

138. S'agissant des services fournis par les permanences téléphoniques en Serbie, le GREVIO note que la plupart des permanences locales gérées par des organisations spécialisées de femmes donnent des conseils approfondis au téléphone alors que la nouvelle permanence, nationale, se concentre sur les orientations. Il semble en outre que les femmes soient le plus souvent orientées vers le centre local d'aide sociale ou les services répressifs, mais rarement vers des services de soutien spécialisés gérés par des ONG, comme le Centre autonome pour les femmes, à Belgrade, ou les divers numéros d'urgence existant dans le pays. Le GREVIO souligne qu'il est urgent de relier tout nouveau service centralisé, comme la permanence téléphonique nationale, aux services spécialisés de soutien aux femmes, en créant des partenariats et des synergies.

139. Le GREVIO exhorte les autorités serbes à prendre toutes les mesures voulues pour garantir le respect de la confidentialité et de l'anonymat de toute personne appelant la permanence téléphonique récemment créée à l'échelon national, et pour s'assurer que ces personnes sont orientées vers les services de soutien spécialisés offerts par des ONG de femmes.

G. Services de soutien pour les victimes de violence sexuelle (article 25)

140. Il n'existe pas véritablement de centre d'aide d'urgence pour les victimes de viols ou de violences sexuelles en Serbie. La province autonome de Voïvodine a cherché à mettre en place dans les hôpitaux des services plus spécialisés pour venir en aide aux femmes victimes de viol et de violence sexuelle. Pendant toute la durée du projet « *Stop-Protect-Help* », les sept districts de Voïvodine ont proposé des examens médicaux et médico-légaux réalisés par du personnel médical qualifié, associés à des conseils juridiques et psychologiques donnés par des ONG spécialisées. Ils ne sont maintenant plus que trois (Novi Sad, Kikinda et Zrenanjin) à continuer de le faire, grâce à des dons privés. Les autorités concernées n'ont semble-t-il pas cherché à assurer la durabilité de ce service grâce à des fonds publics, alors que des juristes professionnels de tous bords et d'autres experts sont convenus de son impact positif.

141. Le GREVIO s'inquiète de cette perte d'expertise et de services aux victimes de violences sexuelles et appelle les autorités à prendre des mesures urgentes pour garantir et élargir à d'autres zones du pays l'offre de services spécialisés aux victimes de violences sexuelles. Bien que des « kits pour viol » soient toujours utilisés dans les hôpitaux de la province autonome de Voïvodine et qu'il existe un protocole pour le traitement des victimes de violences sexuelles, ce n'est qu'un élément des services qu'exige l'article 25 de la Convention. Par ailleurs, en dehors de la Voïvodine, aucun service spécialement destiné aux victimes de viols ne serait assuré et celles-ci doivent s'en remettre à des médecins légistes non spécialisés pour le prélèvement des preuves médico-légales, qui est souvent effectué deux fois (par les services répressifs et par l'hôpital). Les certificats des médecins légistes seraient payants, ce qui ajoute une contrainte financière à une situation déjà complexe, et constitue un obstacle à l'accès des femmes à la justice.

142. Il est d'autant plus important d'avoir assez de centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols et de violences sexuelles offrant divers types de services que de récentes données montrent que 9 % des femmes en Serbie ont subi des violences physiques ou sexuelles de la part d'un non-partenaire et 17 % de toutes les femmes serbes à avoir été en couple ont subi de telles violences de la part de leur partenaire³⁶. Sans conseils psychologiques ni soutien lié au traumatisme ou autre type de soutien aux victimes de viols, celles-ci sont totalement seules face à l'expérience qu'elles ont vécue. Le GREVIO rappelle que c'est toujours vrai pour les nombreuses femmes qui ont été violées et ont subi des violences sexuelles pendant les conflits et qui habitent maintenant en Serbie.

³⁶ *Survey on the Well-being and Safety of Women*, étude de l'OSCE sur la violence à l'égard des femmes en Serbie, rapport 2019 sur les résultats obtenus, page 22.

L'obligation imposée par la Convention d'Istanbul de fournir des services globaux aux femmes qui ont été récemment ou par le passé victimes de viols et de violences sexuelles, offre une occasion unique de s'attacher à éradiquer toute stigmatisation des victimes de violence sexuelle et d'entamer un processus collectif de guérison et de rétablissement.

143. Le GREVIO exhorte les autorités serbes à créer un nombre suffisant de centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols et/ou de violences sexuelles et à les doter de personnel formé et spécialisé, sachant faire preuve de délicatesse ; il rappelle à ce propos qu'il faut un centre pour 200 000 habitants et que, par leur implantation géographique, ces centres doivent être accessibles aux victimes en milieu rural aussi bien qu'en zone urbaine³⁷. Les documents médico-légaux pertinents doivent être délivrés gratuitement.

H. Protection et soutien des enfants témoins (article 26)

144. L'obligation énoncée à l'article 26 vise à faire en sorte que les services qui viennent en aide aux victimes directes de violence domestique, de viol, de harcèlement sexuel, ou d'autres formes de violence entrant dans le champ d'application de la Convention, soient aussi en mesure de prendre en compte les besoins et les droits des enfants témoins. Cela s'applique surtout aux cas de violence domestique, mais il importe de garder à l'esprit que les enfants peuvent également être témoins d'autres formes de violence.

145. Des études montrent que, souvent, les enfants qui assistent à l'agression de l'un des parents par l'autre au domicile familial souffrent de problèmes d'ordre affectif, développent des troubles cognitifs et tendent à tolérer la violence, ce qui nécessite une prise en charge à long terme³⁸. Il est donc très important que dès que la situation de ces enfants leur est signalée, les autorités veillent à ce qu'ils aient accès à des conseils et un suivi psychologique. En Serbie, le signalement peut être fait par un professionnel auprès des services sociaux ou par une femme victime de violence domestique qui demande l'aide des autorités. Il est fréquent que des enfants témoins de violence accompagnent leur mère dans un refuge, mais rare que des services de conseils spécifiquement destinés aux enfants y soient proposés. Toutefois, les enfants peuvent aussi être séparés de leur mère et placés dans une famille d'accueil, où il est encore moins probable qu'ils bénéficient de conseils adaptés aux témoins de violence domestique (voir chapitre V, A. Droit civil, section 3 Droits de garde et de visite).

146. Le GREVIO craint que le projet des autorités serbes de créer des centres régionaux pour l'accueil des enfants victimes de violence domestique ne fasse qu'accroître le nombre d'enfants placés en famille d'accueil pour ce motif. Bien que la création de tels centres puisse permettre d'offrir aux enfants témoins de violence domestique les conseils et le suivi dont ils ont grandement besoin, il faut redoubler d'efforts pour que ces enfants puissent rester avec le parent non violent, de préférence chez eux, en sécurité, et recevoir les soins et le soutien nécessaires. La solution doit donc passer par un plus grand recours aux ordonnances d'urgence et de protection afin que l'auteur des violences soit éloigné du foyer familial et, dans un deuxième temps, par l'augmentation du nombre de refuges spécialisés dans l'accueil des femmes victimes de violence domestique et de leurs enfants. Si l'on n'assure pas la sécurité des enfants et celle du parent non violent, le soutien et les conseils psychosociaux destinés aux enfants victimes et témoins de violence domestique resteront une promesse non tenue. Le GREVIO note avec satisfaction le caractère préventif d'un grand nombre des mesures énoncées dans la LPVD et souligne le potentiel qu'elles offrent pour protéger les enfants des dangers dans leur propre foyer.

³⁷ Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 142.

³⁸ *Problems associated with children's witnessing of domestic violence*, Jeffrey L. Edleson, VAW Net, accessible à l'adresse : http://vawnet.org/sites/default/files/materials/files/2016-09/AR_Witness.pdf.

147. Le GREVIO exhorte les autorités serbes à veiller à ce que les enfants témoins de violence domestique reçoivent conseils et soutien, notamment en matière de syndrome de stress post-traumatique (TSPT), et à assurer leur sécurité pour qu'ils puissent rester avec le parent non violent, de préférence chez eux.

I. Signalement par les professionnels (article 28)

148. La législation serbe prévoit des obligations de signalement étendues pour les professionnels susceptibles d'entrer en contact, dans le cadre de leur travail, avec des victimes de violence domestique. La loi sur la prévention de la violence domestique exige de toute personne ou autorité publique qu'elles signalent à la police et au parquet les cas ou menaces de violence domestique dont elles ont connaissance (article 13, paragraphes 1 et 2). Elle impose aux centres d'action sociale l'obligation de repérer les victimes de violence domestique parmi leurs bénéficiaires (article 13, paragraphe 3). Les professionnels de santé et le corps enseignant ont en outre d'autres obligations en matière de signalement.

149. En Serbie, les professionnels de l'éducation feraient beaucoup moins de signalements et la détection des victimes de violence domestique par les professionnels de la protection sociale, parmi leurs bénéficiaires, serait très variable. Il y a matière à amélioration dans les deux secteurs mais en particulier l'éducation, où il serait possible de repérer très tôt les filles risquant d'être victimes de mariages précoces forcés ou d'être exposées à d'autres formes de violence (en tant que témoins ou que victimes).

150. Le nombre de signalements faits par certains des professionnels concernés est consigné. Les médecins signaleraient par exemple assez fréquemment les cas de violence domestique ou d'autres formes de violence à l'égard des femmes et ne s'abstiendraient que rarement de faire un signalement³⁹. Pour certaines femmes, en particulier celles qui appartiennent à la communauté rom, l'obligation de signalement constitue un obstacle les empêchant de demander une aide médicale car elles craignent le signalement obligatoire et l'engagement de poursuites pénales contre leur gré, ce qui soulève la question de l'autonomie des victimes. Un élément fondamental de la relation médecin-patient est la confidentialité, les professionnels de santé devant en général respecter le secret professionnel. Ce dernier repose sur le principe selon lequel les personnes ne devraient pas renoncer à un traitement médical de peur qu'un tiers soit informé de leur situation. La confidentialité est indispensable pour que les patients soient diagnostiqués correctement et soignés le mieux possible. C'est encore plus important pour les victimes de violence domestique, de viol, de violence sexuelle et des autres formes de violence visées par la Convention.

151. L'obligation figurant à l'article 28 de la Convention d'Istanbul a donc été soigneusement rédigée afin de permettre aux professionnels de santé, s'ils ont de sérieuses raisons de croire qu'un acte grave de violence a été commis et que de nouveaux actes graves de violence sont à craindre, de signaler leurs soupçons aux autorités compétentes sans risquer d'être sanctionnés pour avoir enfreint le secret professionnel. Le rapport explicatif indique expressément que cette disposition n'entraîne aucune obligation de signalement pour ces professionnels⁴⁰.

152. Le GREVIO encourage les autorités serbes à faire en sorte que l'obligation de signalement soit tempérée par une information complète de la victime qui tienne compte de ses besoins, pour lui permettre de prendre elle-même une décision éclairée et de conserver son autonomie, et à garantir la sécurité de tous, surtout des personnes mineures.

³⁹ Selon les autorités serbes, en 2017, les médecins ont signalé un total de 2 047 cas de violence à la police, au parquet et aux centres d'action sociale, contre 96 cas dans lesquels ils ont noté une présomption de violence mais, pour des raisons inconnues, se sont abstenus de faire un signalement.

⁴⁰ Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 147.

V. Droit matériel

153. Le chapitre V de la Convention d'Istanbul comporte une série de dispositions concernant le droit matériel, en matière civile et en matière pénale. Ces dispositions ont pour but de contribuer à créer, dans toutes les Parties à la Convention, le cadre législatif nécessaire pour prévenir la violence à l'égard des femmes, protéger celles-ci contre une nouvelle victimisation et assurer l'efficacité des interventions et des poursuites engagées par les services répressifs. Par souci des priorités, le présent chapitre du rapport passe en revue plusieurs dispositions du chapitre V de la Convention mais pas toutes.

A. Droit civil

1. Recours civils contre l'État – principe de la diligence voulue (article 29)

154. L'un des objectifs majeurs de la Convention est de mettre fin à l'impunité des actes de violence à l'égard des femmes. Cela suppose non seulement d'obliger l'auteur des violences à répondre de ses actes, au moyen de mesures pénales et autres, mais aussi de prévoir des voies de droit qui permettent de dénoncer les manquements d'acteurs étatiques et d'y remédier. Si un organisme étatique, une institution étatique ou un fonctionnaire n'ont pas agi avec la diligence voulue pour prévenir les actes de violence, enquêter sur les violences et les punir (article 5 de la Convention), les victimes et/ou leurs proches doivent pouvoir leur demander des comptes.

155. En Serbie, les citoyens disposent de toute une gamme de recours légaux, notamment : réclamations concernant les actions en justice, demandes d'exemption des juges, recours au médiateur (en cas de faute des autorités), recours au Commissaire à la protection de l'égalité (en cas d'inaction pouvant découler d'une discrimination), recours au service de contrôle interne de la police (en cas d'irrégularités liées au travail de la police), et poursuites disciplinaires contre le parquet ou le juge en cas de carence de ces autorités.

156. La Loi sur la Police définit la responsabilité disciplinaire des fonctionnaires de police et autres agents du Ministère de l'Intérieur en cas d'infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions officielles ou en dehors de leurs fonctions, qui peuvent mettre en danger les intérêts du Ministère et nuire à sa réputation. Les enquêtes sont menées par le Secteur du Contrôle Interne - de sa propre initiative ou sur demande d'un officier de police ou d'une autre personne physique ou morale. En outre, l'article 6 de la LPVD dispose expressément que tout manquement des juges, des procureurs et des procureurs adjoints constitue une faute disciplinaire passible d'une sanction. Le GREVIO se félicite de ces mesures mais note qu'en l'absence de données sur leur utilisation et leurs résultats en ce qui concerne l'inaction dans les cas de violence domestique, de viol ou de toute autre forme de violence, et en particulier en cas d'évaluation inexacte des risques dans les cas où les femmes ont été tuées ultérieurement par leurs agresseurs, il est difficile d'évaluer l'efficacité de ces procédures pour contester et remédier aux fautes des acteurs publics.

157. C'est au Bureau du Défenseur des citoyens de la République de Serbie, organe indépendant et autonome, qu'il incombe de contrôler la légalité et la régularité du travail des organismes administratifs et des institutions publiques auxquelles l'État de Serbie délègue des pouvoirs d'autorités publiques ; il fait partie de l'ordre juridique serbe depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la protection des citoyens et il a le statut d'organe constitutionnel. Conformément à ce rôle, le Défenseur des citoyens a rédigé un certain nombre de rapports spéciaux sur la mise en œuvre des dispositions et mesures législatives concernant la violence domestique et il a donné suite aux réclamations de citoyens concernant les carences des autorités administratives en édictant deux recommandations

systémiques globales⁴¹. Aucune information n'a toutefois été donnée au sujet des mesures prises en conséquence et des pouvoirs dont dispose le Défenseur en matière de force exécutoire.

158. . Les informations reçues par le GREVIO, montrent, d'une manière générale, que le système de protection face aux actions illégales des autorités est complexe, inefficace et inopérant, certains éléments indiquant une attitude négative face aux recommandations⁴².

159. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à faire en sorte que les recours existants soient pleinement utilisés face aux cas de comportement répréhensible ou de carence de fonctionnaires dans les affaires de violence domestique, en particulier lorsque les victimes sont tuées ultérieurement par leurs agresseurs, et de toutes les autres formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul. En outre, le GREVIO encourage les autorités serbes à veiller à ce que des données appropriées soient fournies et régulièrement actualisées pour pouvoir être utilisées. Enfin, le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à veiller en particulier à ce que les recommandations diffusées par le Défenseur des citoyens soient mises en œuvre et fassent l'objet d'un suivi régulier.

2. Indemnisation (article 30)

160. En Serbie, les victimes d'infractions violentes peuvent réclamer à l'auteur des violences le remboursement du coût du traitement et de tout autre coût afférent ainsi qu'un dédommagement pour la perte de revenus due à l'incapacité de travailler pendant le traitement (article 195 de la loi sur les contrats et la responsabilité civile). Si l'infraction a entraîné la mort de la personne, ses héritiers ont eux aussi le droit de demander réparation du préjudice matériel et moral subi. En outre, toute personne ayant été poussée, par la tromperie, la force ou l'abus d'une position de subordination ou de dépendance, à avoir des rapports sexuels illicites ou à adopter un comportement obscène, et toute personne victime d'autres infractions pénales portant atteinte à sa dignité personnelle et morale a le droit de demander une indemnisation équitable du préjudice moral subi (article 202 de la loi sur les contrats et la responsabilité civile).

161. Les victimes directes et indirectes d'infractions pénales peuvent demander réparation des droits personnels ou réels violés par l'auteur des faits⁴³ en déposant une mise en demeure légale à l'encontre de ce dernier au cours de la procédure pénale ou dans le cadre d'une action distincte⁴⁴. Les frais de justice ne sont pas à la charge de la victime. Toutefois, si les informations dont dispose le tribunal pénal ne lui permettent pas de statuer sur la mise en demeure, le juge renverra la victime devant la juridiction compétente pour une action en dommages et intérêts⁴⁵.

162. Il n'y a pas de données sur le nombre de procédures pénales ayant permis aux victimes d'obtenir réparation du préjudice subi. Par ailleurs, les autorités serbes ont fait savoir que, dans la pratique, les tribunaux renvoient généralement les victimes devant la juridiction compétente pour une action en réparation, ce qui complique encore la situation des victimes car ces actions sont coûteuses et peuvent être longues⁴⁶. Cela correspondait aux informations que le GREVIO a reçues, selon lesquelles ces actions sont longues et incertaines et donnent souvent lieu à de nouvelles auditions de

⁴¹ Recommandations systémiques globales au ministère de l'Intérieur, au ministère du Travail et de l'emploi, des anciens combattants et de la politique sociale, au ministère de la Santé et au Secrétariat provincial de la politique sociale, de la démographie et du genre, en raison des carences des autorités compétentes du système destiné à protéger les femmes contre la violence domestique et la violence entre partenaires intimes, et à protéger les enfants contre la maltraitance et la négligence (25 août 2016 et 27 juillet 2016).

⁴² Médiateur – Les recommandations dans la pratique, 2013. Voir, en serbe : <http://ombudsman.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2013/02/Za%C5%A1titnik-gra%C4%91ana-preporuke-u-praksi.pdf>

⁴³ Article 2, paragraphe 1, alinéa 11, de la loi sur la procédure pénale.

⁴⁴ Article 252 de la loi sur la procédure pénale.

⁴⁵ Article 258, paragraphe 4, de la loi sur la procédure pénale.

⁴⁶ Si la procédure s'éternise, la victime dispose des recours juridiques prévus par la *loi sur la protection du droit à un procès dans un délai raisonnable* (2015). Voir le Journal officiel de la République de Serbie, n° 40/2015.

témoins et à de nouveaux face-à-face entre les victimes et leurs agresseurs, ce qui peut être traumatisant⁴⁷.

163. Par ailleurs, la victime doit s'acquitter préalablement des frais de procédure mais le tribunal peut l'en dispenser en fonction de sa situation patrimoniale, auquel cas elle a le droit de demander l'assistance gratuite d'un avocat si la protection de ses droits l'exige (articles 168 et 170 de la loi sur la procédure contentieuse). Il n'y a cependant pas de données sur le nombre d'actions en justice intentées pour réparation du préjudice subi car les tribunaux ne consignent pas cette information.

164. Pour ce qui est de l'indemnisation versée par l'État, le GREVIO note que la Serbie a émis une réserve au sujet de l'article 30, paragraphe 2. Il s'ensuit que les victimes de crimes violents, y compris les victimes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique, ne peuvent pas obtenir d'indemnisation auprès de l'État. En outre, la Serbie n'a pas ratifié la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, qu'elle a signée en octobre 2010.

165. Le GREVIO note qu'en application de l'article 79, paragraphe 3, de la Convention d'Istanbul, les autorités serbes sont tenues de fournir des explications au GREVIO sur les motifs de la réserve formulée au sujet de l'indemnisation (article 30, paragraphe 2), à l'expiration de sa période de validité et avant son renouvellement.

3. Droits de garde et de visite (article 31)

166. Lors de la détermination des droits de garde et de visite concernant une famille au sein de laquelle des violences ont été commises, il faut tenir dûment compte des différents intérêts en jeu. L'article 31 de la Convention vise à ce que les incidents de violence visés par la Convention, en particulier la violence domestique, soient pris en compte lors de la détermination des droits de garde et de visite afin que l'exercice de ces droits ne compromette pas les droits et la sécurité de la victime ou des enfants.

167. Selon le Code serbe de la famille, un enfant a le droit de vivre avec ses parents et d'être élevé par eux mais le juge peut décider de le séparer de ses parents s'il a des motifs valables de le faire et en cas de violence domestique (article 60). Le tribunal peut limiter le droit de l'enfant à conserver des liens personnels avec le parent avec lequel il ne vit pas si c'est dans l'intérêt supérieur de l'enfant, s'il existe des raisons de priver ce parent de ses droits parentaux entièrement ou partiellement, ou en cas de violence domestique (article 61). L'article 273, paragraphe 3, du Code de la famille dispose que le tribunal peut également imposer une ou plusieurs mesures de protection en cas de violence domestique et ordonner de nouvelles mesures si elles sont nécessaires à la sécurité de la victime et de ses enfants. Il peut notamment s'agir d'ordonner que les contacts aient lieu au centre d'aide sociale, sous la supervision de professionnels, lorsque la sécurité de la victime exige qu'elle n'ait aucun contact avec l'auteur des violences. Toutefois, le Code de la famille ne précise pas si la violence domestique inclut, dans ce contexte, la violence à l'égard d'un enfant ou seulement la violence à l'égard d'un adulte. Selon les autorités, les réglementations et protocoles appropriés traitent les enfants témoins de violence domestique en tant que victimes de violence psychologique, et un projet de stratégie et de plan d'action spécifiques sur les enfants victimes de violence est en cours d'élaboration.

168. Dans la pratique, les tribunaux s'appuient largement sur les évaluations du centre d'action sociale pour se prononcer et ils cherchent rarement à enquêter eux-mêmes sur les violences. Les tribunaux des affaires familiales fixent aux centres d'action sociale une date limite pour l'élaboration d'un rapport, au-delà de laquelle les centres se voient imposer une amende. Selon les informations dont dispose le GREVIO, ces centres ne seraient pas en mesure de faire face aux demandes qu'ils reçoivent⁴⁸. Vu le niveau inquiétant de sous-effectif et de manque de ressources (voir chapitre IV, article 20), ils procèdent aux évaluations rapidement. Ils donnent donc la priorité aux cas de violence

⁴⁷ Informations communiquées par des ONG lors de la visite d'évaluation.

⁴⁸ Informations communiquées par des ONG lors de la visite d'évaluation.

extrême et/ou de mise en danger de la vie d'autrui. Par ailleurs, l'absence de formation des travailleurs sociaux en matière de violence domestique (voir chapitre IV, article 20) donne à penser que certaines affaires ne reçoivent ni le temps ni l'attention nécessaires à une évaluation complète des risques et que cet aspect de la mission des travailleurs sociaux n'est pas suffisamment défini dans la réglementation et ne reçoit pas le soutien voulu en termes de ressources, d'expertise et de formation.

169. Lorsque les centres d'action sociale recommandent l'absence de contact, le tribunal peut malgré tout ordonner des contacts. La recherche a montré que des contacts, supervisés ou non, sont souvent prévus dans les affaires de violence car les travailleurs sociaux et/ou les juges ne repèrent pas les formes de maltraitance comme la coercition et son prolongement à travers les contacts avec l'enfant⁴⁹. Selon les informations fournies au GREVIO, bien que les visites supervisées soient une mesure temporaire utilisée dans les affaires de violence, elles ont été ordonnées à titre permanent dans de nombreux cas. Il semble en revanche que la possibilité de déchéance des droits parentaux dans de tels cas soit rarement utilisée, voire pas du tout.

170. Ces éléments donnent à penser que les principaux professionnels concernés ne comprennent pas la dynamique de la violence domestique et son impact sur les enfants, ce qui est préoccupant⁵⁰. Ils montrent aussi que les tribunaux font une distinction entre les enfants témoins de violence et ceux qui la subissent (quant aux décisions concernant les contacts) et que les souhaits et sentiments des enfants à propos des contacts avec le parent violent ne sont pas pris en compte. Le GREVIO rappelle que la violence d'un parent à l'égard de l'autre a de graves conséquences sur les enfants. L'exposition des enfants à la violence nourrit chez eux la peur, est cause de traumatisme et nuit à leur développement⁵¹ et elle est reconnue comme une forme de violence mentale⁵².

171. La pratique consistant à retirer les enfants à leur mère en cas de violence domestique est tout aussi alarmante. Selon les autorités, cette décision n'a été prise qu'exceptionnellement, lorsqu'il était considéré que la mère n'avait aucune compétence parentale, où lorsqu'il n'était possible d'accueillir en toute sécurité que la mère, l'enfant étant alors temporairement placé dans une famille d'accueil. Toutefois, dans ces cas, l'interprétation de l'absence de compétence parentale semblait reposer sur l'incapacité de la mère à protéger les enfants face au parent violent. Apparemment, il n'est pas tenu compte du fait que cette incapacité peut être liée au manque de refuges susceptibles d'héberger mère et enfants ou à l'absence de mesures de protection prises par les autorités. Le GREVIO est très préoccupé par la discrimination manifeste que subissent les femmes victimes appartenant à des communautés minoritaires lors de l'évaluation de leur compétence parentale⁵³. Les enfants roms sont très largement surreprésentés parmi les enfants placés en famille d'accueil en Serbie, ce qui pointe du doigt la pratique inquiétante consistant à retirer les enfants à leur mère pour cause d'incapacité parentale ou d'absence de revenus, au lieu d'aider les mères roms à bâtir une vie sans violence⁵⁴.

172. Le GREVIO exhorte les autorités serbes à prendre les mesures nécessaires, notamment en modifiant la loi, de sorte que les tribunaux aient l'obligation :

⁴⁹ Tanja Ignatović (2015), *Assessment and decision-making on parental care in the context of Intimate Partner Violence: a gender perspective*, p.148, consultable à l'adresse : <http://uvidok.rcub.bg.ac.rs/bitstream/handle/123456789/902/Doktorat.pdf?sequence=1>. Sur 62 affaires analysées, des contacts « libres » ont été ordonnés dans 32 % des cas et « un droit de visite standard » a été ordonné dans 31 % des affaires dans lesquelles le père avait été violent.

⁵⁰ *Ibid.*, voir résumé en anglais pages 8-10.

⁵¹ Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 143.

⁵² Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Observation générale n° 13, adoptée le 18 avril 2011, paragraphe 21e, CRC/C/GC/13, qui considère l'exposition à la violence domestique comme une forme de violence mentale interdite par l'article 19, paragraphe 1, de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

⁵³ Informations communiquées par des ONG lors de la visite d'évaluation.

⁵⁴ *Family Life Denied: Overrepresentation of Romani Children in State Care in Serbia*, European Roma Rights Centre (2017), page 5, consultable à l'adresse : http://www.errc.org/uploads/upload_en/file/overrepresentation-of-romani-children-in-state-care-in-serbia.pdf.

- a) de prendre en considération toutes les questions liées à la violence à l'égard des femmes lorsqu'ils déterminent les droits de garde et de visite ;
- b) de veiller à ce qu'il soit reconnu, que le fait d'être témoin de violences à l'égard d'un proche, porte atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- c) de restreindre les droits de garde et de visite lorsque cela se justifie pour garantir la sécurité et l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- d) de cesser de retirer les enfants aux parents non violents pour les placer en famille d'accueil.

4. Conséquences civiles des mariages forcés (article 32)

173. Aux termes de l'article 32 de la Convention d'Istanbul, les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les mariages contractés en ayant recours à la force puissent être annulables, annulés ou dissous sans faire peser sur la victime une charge financière ou administrative excessive. L'article 216 de la loi serbe sur les affaires familiales dispose qu'une requête en annulation d'un mariage forcé doit être déposée dans l'année suivant le moment où la contrainte ne s'exerce plus. Selon les autorités, les articles 168 à 173 du Code de procédure civile de Serbie prévoit une exemption concernant les frais de procédure et les frais de représentation en justice dans le cadre des demandes en annulation de mariage. Tout en étant conscient de la rareté des mariages forcés en Serbie, le GREVIO rappelle qu'il importe de permettre aux femmes qui se trouvent dans de telles situations de se libérer de tels mariages, notamment en leur garantissant un accès facile à des procédures juridiques gratuites.

174. Le GREVIO encourage les autorités serbes à prévoir une dispense des frais de procédure civile pour les personnes demandant l'annulation d'un mariage forcé.

B. Droit pénal

175. La Serbie a beaucoup progressé pour ce qui est d'ériger en infractions pénales les diverses formes de violence à l'égard des femmes visées aux articles 33 à 40 de la Convention d'Istanbul. Depuis 2016, le Code pénal inclut notamment l'infraction de harcèlement, de mariage forcé, de mutilations génitales féminines et de harcèlement sexuel. La violence domestique est érigée en infraction pénale à la fois par le Code pénal et par la loi sur l'ordre public, et la loi de 2017 sur la prévention de la violence domestique introduit de nombreuses dispositions en matière de prévention et de protection face à la violence domestique sous toutes ses formes.

1. La violence domestique, y compris la violence psychologique

176. L'article 194(1) du Code pénal définit l'infraction spécifique de violence domestique comme étant « le recours à la violence, à la menace d'atteinte à la vie ou à l'intégrité corporelle, à un comportement insolent ou impitoyable qui met en danger la tranquillité, l'intégrité physique ou la santé mentale de l'un des membres de la famille ». Le GREVIO se félicite de cette disposition, qui existait bien avant l'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul mais il note que son champ d'application n'est pas suffisant pour inclure la violence dans les fréquentations amoureuses ou la violence postérieure à la rupture, et ce car la définition de la « famille » au sens de l'article 112(28) du Code pénal inclut les personnes qui vivent en concubinage et les ex-conjoints, mais pas les personnes ayant vécu ensemble sans être mariées, sauf si elles ont eu des enfants. Cette définition n'inclut pas non plus, par exemple, les relations entre adolescents, qui ne vivent généralement pas sous le même toit. D'autres dispositions de droit pénal comme les voies de fait mineures (article 122 du Code pénal) peuvent s'appliquer dans ce contexte, ou les infractions liées à l'abus fondé sur l'image (articles 144 et 145 du Code pénal), mais elles ne sont pas poursuivies ex officio.

177. Les informations fournies au GREVIO montrent qu'en dépit des efforts déployés pour harmoniser l'interprétation de l'infraction de violence domestique de l'article 194(1), des différences subsistent. Cette disposition s'applique au comportement caractéristique des cas de violence

domestique et permet au parquet de rendre l'auteur pénalement responsable d'un ensemble d'actes de violence domestique commis sur une période prolongée, plutôt que d'actes isolés. Si certains juges exigent que plus d'un acte de violence ait été commis, d'autres estiment qu'un seul incident suffit s'il est suffisamment grave⁵⁵. Un arrêt de la Cour suprême de cassation de 2010 a cherché à clarifier cette question en déclarant qu'un acte isolé d'abus peut être suffisant pour être qualifié de violence domestique en vertu de l'article 194 s'il a le caractère de violence domestique.⁵⁶ Les abus continus ou leur répétition ne sont pas nécessairement nécessaires. Les praticiens du droit ont toutefois indiqué que des pratiques divergentes persistent.

178. La violence psychologique peut aussi faire l'objet de poursuites au titre de l'infraction de violence domestique prévue dans le Code pénal, ce dont le GREVIO se félicite. Toutefois, selon les informations que le GREVIO a reçues, dans la pratique le préjudice psychologique fait rarement l'objet de poursuites au pénal et la majorité des affaires portent sur le préjudice corporel, ce qui serait dû à une mauvaise compréhension du préjudice psychologique et de la façon de le prouver. Selon les autorités, des efforts de formation ont été faits ces dernières années pour faire en sorte que les procureurs, les juges et les experts judiciaires soient pleinement formés aux enquêtes et au traitement de la violence psychologique. Bien que le GREVIO ne doute pas que cela se traduira dans un proche avenir par des poursuites plus nombreuses, il note que des préoccupations ont été exprimées quant au fait que les victimes hésiteraient à invoquer le préjudice psychologique de peur que cela ne se retourne contre elles lors de l'action devant le tribunal des affaires familiales au sujet de la garde des enfants et des contacts avec eux.

179. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à étendre le champ d'application de l'infraction pénale de violence domestique à tous les types de relations, notamment à tous les anciens partenaires, que l'auteur et la victime aient été mariés ou non et qu'ils vivent ou aient vécu sous le même toit ou non ou aient un enfant commun ou non.

180. Par ailleurs, le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à s'assurer que les institutions et professionnels concernés, notamment les procureurs, les juges, le personnel médical et d'autres experts, reconnaissent que le préjudice psychologique infligé dans le contexte de la violence domestique équivaut au préjudice physique, et à s'assurer qu'une formation est renforcée sur la manière de prouver le préjudice psychologique et d'engager des poursuites à cet égard.

2. Harcèlement (article 34)

181. L'article 138a du Code pénal serbe interdit de surveiller une personne ou de lui imposer une proximité physique contre son gré et de tenter d'établir un contact direct avec elle via un tiers ou par d'autres moyens de communication ; d'utiliser abusivement des informations personnelles sur une personne ou ses proches dans le but de proposer des biens et des services ; de mettre en danger la vie, l'intégrité physique ou la liberté d'une autre personne ou de ses proches ; de commettre d'autres actes similaires susceptibles de mettre gravement en danger la vie de la personne visée par ces actes. Toutefois, le terme « gravement » n'a pas été défini, ce qui laisse le champ libre à diverses interprétations dans la pratique judiciaire et ne fait pas assez la différence avec l'infraction consistant à « compromettre la sécurité » au sens de l'article 138 du Code pénal, passible d'une peine sensiblement inférieure, à savoir une amende ou une peine d'emprisonnement d'un an maximum.

182. Par ailleurs, le GREVIO a appris que la mise en œuvre de la nouvelle infraction avait été entravée par la forte réaction négative des médias, que le harcèlement était banalisé dans le discours public et que la nouvelle disposition était présentée comme érigeant le flirt en infraction pénale, et qu'il y avait un manque général de compréhension de la nature du harcèlement et une absence d'information au sujet de son caractère inacceptable et au sujet des graves conséquences qu'il peut

⁵⁵ *The Advocates for Human Rights and Autonomous Women's Centre, Implementation of Domestic Violence Legislation in Serbia* (2017), page 47.

⁵⁶ Cour de cassation, Rev.2844/10, 26 mai 2010

entraîner. Le GREVIO a également entendu parler d'un certain nombre d'affaires de harcèlement très médiatisées, impliquant les membres de certaines municipalités, qui n'ont pas été traitées conformément à la loi. La confiance du public à l'égard de la nouvelle loi en a été d'autant plus affectée, comme semblent le montrer des données sur le harcèlement dans le système de justice pénale. Selon les autorités, 970 signalements de harcèlement ont eu lieu entre juin 2017 et janvier 2019. Des mesures ont été prises pour rechercher des preuves dans 38 cas et 152 dossiers ont été rejetés. L'auteur a été mis en accusation dans 110 affaires, qui ont donné lieu à 48 condamnations et aucun acquittement.

183. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à faire en sorte que la notion de harcèlement et les dangers du harcèlement soient mieux compris par les professionnels du système de justice pénale afin d'améliorer la pratique en matière de mise en œuvre de l'article 138a du Code pénal.

3. Violence sexuelle et viol (article 36)

184. Le Code pénal contient plusieurs infractions pénales de nature sexuelle (articles 178 à 185a). L'infraction de viol se définit comme consistant à obliger une personne à avoir des rapports sexuels ou tout acte équivalent, en employant la force ou en menaçant cette personne de porter atteinte directement à son intégrité corporelle ou à celle d'une autre personne (article 178). Par conséquent, le viol n'est pas défini comme le fait d'avoir des rapports sexuels non consentis avec un tiers, comme l'exige la Convention d'Istanbul, mais comme un acte commis avec l'usage de la contrainte, de la force ou de menaces. En fait, aucune des infractions pénales concernant la violence sexuelle ne comprend cet élément de consentement. Le GREVIO rappelle que les dispositions concernant le viol et la violence sexuelle doivent être basées sur le consentement, qui doit être donné volontairement comme résultat de la volonté libre de la femme dans le contexte des circonstances environnantes. S'il semble être prévu de modifier le Code pénal afin de l'aligner sur la Convention, le GREVIO note cependant qu'une précédente tentative a été abandonnée en raison d'une réaction très négative du public.

185. Le GREVIO note avec préoccupation que tous les cas de viol ne donnent pas lieu à la même sanction pénale. Par exemple, les rapports sexuels avec l'usage de la force et/ou de menaces (article 178, intitulé « Le viol ») sont passibles d'une peine de prison ferme allant de cinq à 12 ans, alors que les rapports sexuels découlant d'un abus de pouvoir ou d'autorité ou de l'exploitation d'une situation de dépendance sont passibles d'une peine bien moins importante, allant de trois mois à trois ans d'emprisonnement (article 181, intitulé « Rapports sexuels découlant d'un abus de position dominante »). Face au viol d'une femme en situation de handicap, le parquet et les services répressifs invoquent principalement l'infraction de rapports sexuels avec des personnes sans défense (article 179) et non l'infraction de viol. Bien que les deux infractions entraînent la même gamme de peines, le fait de poursuivre le viol de femmes en situation de handicap au titre de l'infraction de rapports sexuels avec des personnes sans défense envoie le message selon lequel la violation du consentement et de l'autonomie sexuels de ces femmes ne constitue pas un viol.

186. Le GREVIO rappelle que conformément à l'article 36 de la Convention d'Istanbul, les rapports sexuels sans le consentement de la victime constituent un viol et doivent entraîner des sanctions dissuasives. C'est le fait que l'acte a eu lieu sans le consentement de la victime qui entraîne la sanction, indépendamment de la question de savoir si l'acte a été commis par quelqu'un qui emploie la violence ou abuse de son autorité sur la victime. Le GREVIO met en garde contre une hiérarchisation des victimes sur la base de certaines de leurs caractéristiques, comme l'âge, la faiblesse, la dépendance ou le handicap, et appelle à prendre des mesures législatives appropriées pour bien indiquer qu'un viol est un viol. Lorsque l'acte s'est accompagné de violence et d'abus ou d'autres circonstances particulièrement traumatisantes, il faut appliquer des circonstances aggravantes pour que la sanction soit proportionnée à la gravité de l'acte.

187. Le GREVIO exhorte les autorités serbes à réformer dans les meilleurs délais les dispositions du Code pénal visant la violence sexuelle pour qu'elles soient fondées sur la notion de consentement donné librement, comme l'exige l'article 36 de la Convention, et pour que des sanctions appropriées s'appliquent à tous les actes sexuels non consentis par la victime, indépendamment des caractéristiques personnelles de celle-ci.

4. Mariages forcés (article 37)

188. Les mariages forcés tombent sous le coup de l'article 187a du Code pénal, qui couvre, dans son paragraphe 2, le fait de tromper un adulte afin de l'emmener sur le territoire d'un autre État que la Serbie avec l'intention de le forcer à contracter un mariage. L'infraction ne peut être commise que contre un adulte, ou, selon les autorités, contre un enfant de plus de 16 ans qui est contraint de contracter un mariage pour lequel le consentement du tribunal a été obtenu. Les mariages d'enfants coutumiers sont érigés en infractions pénales à l'article 190 (cohabitation avec un mineur), qui établit la responsabilité pénale tant pour l'adulte qui cohabite avec l'enfant que pour les parents ou tuteurs qui ont organisé la cohabitation (c'est-à-dire le mariage d'enfants coutumier). Si le GREVIO se félicite que cette disposition soit activement mise en œuvre et qu'à titre d'exemple, 60 accusés ont été inculpés de cette infraction en 2017 et 53 condamnés, le GREVIO est préoccupé par la possibilité de renoncer aux poursuites lorsque le mariage d'enfants coutumier a été transformé en mariage légal. Cette lacune est d'autant plus préoccupante que le GREVIO a appris des autorités serbes que le mariage précoce, y compris le mariage coutumier, est un problème qui touche particulièrement les mineurs appartenant à la communauté rom. Bien qu'il soit difficile d'établir la fréquence des mariages forcés en Serbie, il semble que la pratique des mariages précoces arrangés, proche des mariages forcés, y compris le mariage coutumier précoce et forcé, soit courante chez les Roms et dans d'autres communautés. Les filles appartenant à ces communautés sont élevées dans l'idée qu'elles se marieront ou s'uniront à un homme à un âge précoce, avec ou sans leur consentement, parce que c'est une coutume qui se transmet d'une génération à l'autre. Il est souvent difficile d'établir s'il y a eu recours à la force ou à des menaces, mais le jeune âge de la plupart des épouses laisse penser qu'elles n'ont probablement pas consenti au mariage⁵⁷. Néanmoins, le GREVIO tient à faire clairement la distinction entre mariages arrangés et mariages forcés. Contrairement aux mariages forcés, les mariages arrangés n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 37 de la Convention d'Istanbul en raison de l'existence d'une acceptation « implicite ». En outre, le GREVIO rappelle les normes mondiales relatives aux droits de l'homme énoncées dans la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et leurs recommandations générales respectives qui interdisent les fiançailles et le mariage des enfants, garantissent le droit de choisir librement un conjoint et de contracter mariage avec le libre et plein consentement, et considèrent le mariage précoce et forcé comme une pratique nocive qui doit cesser⁵⁸. Si la transformation d'un mariage coutumier en un mariage de droit civil légalement reconnu peut être bénéfique pour les jeunes épouses pour des raisons de pension alimentaire et d'autres droits en matière de divorce, elle ne peut remplacer le consentement au mariage coutumier antérieur conclu sans le consentement explicite.

189. Le GREVIO note avec inquiétude une tendance préoccupante des autorités serbes à assimiler mariage coutumier et mariage forcé lorsqu'il s'agit de la communauté rom et à considérer que les deux types de mariage sont une conséquence inévitable des différences culturelles et qu'il n'est donc pas nécessaire d'appliquer le Code pénal en l'espèce. Cela expliquerait en grande partie pourquoi il

⁵⁷ *Early marriage of Roma girls: a ticket to sexual violence. Roma Association of Novi Bečej et Roma Women's Center.* Disponible en serbe à l'adresse : https://udruzenjeromanb.org.rs/images/publikacije/Rani_brakovi_romskih_devojcica.pdf. Selon ce rapport, 54 % des Roms de Serbie ayant entre 20 et 49 ans ont contracté un mariage officiel ou une union coutumière avant l'âge de 18 ans, et environ 17 % avant l'âge de 15 ans.

⁵⁸ Article 16, paragraphe 1a et paragraphe 2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Voir également la Recommandation générale no 21 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes sur l'égalité dans le mariage et les relations familiales et la Recommandation générale/observation générale commune no 31 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et no 18 du Comité des droits de l'enfant sur les pratiques néfastes.

n'y a pas eu de condamnation pour mariage forcé en Serbie depuis l'introduction de l'infraction en 2016 et pourquoi la Serbie ne collecte pas de données sur la fréquence des mariages forcés.

190. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à abroger l'exemption de poursuites pénales prévue à l'article 190, paragraphe 4, du Code pénal serbe et à garantir des poursuites pénales efficaces dans les tous les cas de mariage précoce coutumier, c'est-à-dire de cohabitation avec un mineur.

5. Mutilations génitales féminines (article 38)

191. Le GREVIO se félicite de l'introduction dans le Code pénal serbe, en 2016, de l'infraction de mutilations génitales féminines (article 121a du Code pénal), qui interdit les mutilations des parties externes des organes génitaux féminins ainsi que le fait d'aider une femme à s'automutiler ou d'être complice de cet acte. Néanmoins, dans leur formulation actuelle, ces dispositions ne sont pas conformes à l'article 38 de la Convention d'Istanbul car elles se limitent aux parties externes des organes génitaux féminins au lieu de s'étendre à *toute partie* de ces organes. Par ailleurs, l'infraction pénale s'applique aux actes commis à l'égard de femmes adultes, mais pas à l'égard de filles mineures. Enfin, le fait d'aider une femme à s'automutiler ou d'être complice de cet acte ne peut être considéré comme étant conforme à l'article 38, alinéa c, lequel, comme le note le GREVIO, impose d'ériger en infraction pénale le comportement consistant à exercer intentionnellement une influence sur une fille qui n'a pas elle-même l'intention de se soumettre à des mutilations génitales féminines. L'obligation d'ériger en infractions pénales l'aide ou la complicité dans la commission de mutilations génitales féminines émane de l'article 41 de la Convention ; ces infractions se distinguent de l'infraction visée à l'article 38, alinéa c, tant par l'élément constitutif de l'infraction (*actus reus*) que par la portée de l'intention (*mens rea*). Le but de l'article 38, alinéa c, est de garantir l'engagement de la responsabilité pénale lorsque, par exemple, les membres de la famille ou de la communauté incitent ou contraignent une fille à se soumettre à des mutilations génitales féminines, ou lui fournissent les moyens à cette fin, mais ne contribuent pas activement à faire en sorte que les mutilations soient pratiquées.

192. Par ailleurs, le GREVIO note avec inquiétude que l'article 121a du Code pénal prévoit une réduction de la peine minimum lorsque des circonstances particulièrement atténuantes peuvent être invoquées. On ne dispose pas de données sur le nombre d'infractions de ce type ayant fait l'objet d'une enquête ou de poursuites de la part des services répressifs ou du parquet, mais le GREVIO a appris qu'aucune condamnation pénale n'avait été prononcée à ce jour.

193. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à modifier le Code pénal pour que l'infraction de mutilations génitales féminines soit pleinement compatible avec l'article 38 de la Convention, et à supprimer toute possibilité de circonstances atténuantes et donc de réduction de peine.

6. Avortement et stérilisation forcés (article 39)

194. L'avortement forcé est érigé en infraction pénale en Serbie en tant que forme aggravée de l'infraction pénale d'interruption illégale de grossesse (article 120). La stérilisation forcée est expressément interdite par la loi sur les droits des personnes souffrant de handicaps mentaux⁵⁹ et elle constitue une forme aggravée de l'infraction pénale de préjudice corporel grave (article 12, paragraphe 1, du Code pénal). Le GREVIO se félicite que les dispositions législatives concernant ces deux points soient compatibles avec la Convention. Il note toutefois avec inquiétude les informations qu'il a reçues concernant la situation des femmes en situation de handicap placées dans des établissements de soins, qui sont exposées à des formes de violence fondées sur le genre : contraception forcée, stérilisation forcée et avortement forcé ; ces actes sont considérés comme

⁵⁹ Article 56 de la loi sur les droits des personnes souffrant de handicaps mentaux, Journal officiel de la République de Serbie, n° 45/2013.

faisant partie intégrante du placement dans ces établissements et/ou des traitements qui protègent les patientes et leur sont administrés dans leur intérêt supérieur.

195. En outre, le GREVIO a également reçu des informations sur la clémence de la répression dans les quelques affaires qui ont fait l'objet de poursuites au titre de ces infractions pénales. En 2016, seules sept personnes ont été signalées aux autorités pour interruption non autorisée de grossesse, ces signalements ont entraîné quatre inculpations et une seule personne a été condamnée tandis que trois personnes ont été déclarées innocentes faute de preuves. On ignore dans quelle mesure l'interprétation que les acteurs de la justice pénale font de la notion d'« accord » correspond à l'« accord éclairé » exigé par la Convention d'Istanbul. Lorsque des peines ont été prononcées, celles-ci étaient légères et allaient de six à douze mois de prison⁶⁰.

196. Le GREVIO note que la Loi sur les Droits des Patients énonce le droit de chaque patient de décider librement de toutes les interventions médicales, y compris de stérilisation et d'avortement, et que toute procédure médicale requiert le consentement du patient. Selon les autorités, le consentement écrit de la femme est nécessaire pour pratiquer un avortement ou une stérilisation. Pour les femmes en situation de handicap qui sont sous tutelle, le consentement peut être donné par le tuteur, ce qui semble souvent être fait en partant du principe qu'une telle décision est dans l'intérêt supérieur de la femme concernée. De l'avis du GREVIO, étant donné les implications considérables d'un avortement ou d'une stérilisation, il est nécessaire d'en faire davantage pour s'assurer que l'intervention médicale à laquelle le tuteur a consenti légalement est conforme à la volonté réelle de la femme concernée. Les informations mises à la disposition du GREVIO suggèrent que les femmes en situation de handicap qui résident dans des institutions de soins sont particulièrement vulnérables à la pratique selon laquelle un avortement est effectué une fois la grossesse en cours plutôt que d'explorer les possibilités permettant de la mener à terme.

197. Le GREVIO exhorte les autorités serbes à veiller à ce que les tuteurs légaux et les professionnels de la santé respectent, en toutes circonstances, la nécessité d'agir sur la base du consentement libre et éclairé des femmes à l'exécution d'interventions médicales telles que l'avortement et la stérilisation, et de faire respecter ce consentement, en particulier concernant les femmes en situation de handicap dans les institutions de soins.

7. Harcèlement sexuel (article 40)

198. Depuis 2016, l'article 182a du Code pénal serbe définit l'infraction de harcèlement sexuel, qui comprend tout comportement verbal, non verbal ou physique ayant pour objet ou pour effet de violer la dignité d'une personne dans le domaine de la vie sexuelle, en particulier lorsque ce comportement crée un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant. Le fait que la victime soit mineure est une circonstance aggravante. Toutefois, le GREVIO note que cette définition du harcèlement sexuel n'est pas entièrement compatible avec l'article 40. Premièrement, la Convention d'Istanbul évoque un comportement à caractère sexuel ayant pour objet ou pour effet de violer la dignité d'une personne alors que l'article 182a s'en tient à la violation de la dignité d'une personne « dans le domaine de la vie sexuelle ». Deuxièmement, l'utilisation du terme « harcèlement sexuel » dans la définition, absente de l'article 40, peut ouvrir la voie à une interprétation limitée du comportement visé.

199. Le GREVIO est en outre préoccupé par le déchaînement massif des médias contre l'introduction de cette infraction et de l'infraction de harcèlement, qui a déjà été évoqué plus haut. Cela pourrait expliquer pourquoi, entre 2017 et février 2018, seuls 38 cas de harcèlement sexuel ont été signalés. Il faut aborder cette question de façon responsable en informant le public au sujet du harcèlement sexuel et veiller à ce que le droit pénal s'applique de façon égale à toute la population, notamment aux personnes qui exercent une fonction publique.

⁶⁰ *Adult perpetrators of criminal acts in Serbia*, 2016. Bureau des statistiques. Disponible en serbe à l'adresse : <http://publikacije.stat.gov.rs/G2017/Pdf/G20175629.pdf>

200. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à modifier la définition du harcèlement sexuel pour la rendre entièrement compatible avec l'article 40 et à s'assurer, en sensibilisant tous les professionnels concernés, que la justice pénale l'applique concrètement.

8. Sanctions et mesures (article 45)

201. Le GREVIO se félicite que, dans l'ensemble, la loi pénale serbe prévoit des sanctions adéquates pour les actes de violence à l'égard des femmes. Toutefois, d'après les informations reçues, il semble y avoir de grandes disparités entre les sanctions prévues et celles qui sont infligées dans la pratique, notamment en termes de recours à des peines avec sursis. En 2017, sur un total de 2 200 condamnations pour violence domestique, 60 % des auteurs ont écopé d'une condamnation avec sursis, ce qui donne le sentiment que ces peines sont inadéquates et inefficaces. Des peines de prison ferme n'ont été prononcées que dans un petit nombre d'affaires et elles étaient pour la plupart de courte durée : de trois à six mois dans 223 cas et de six à douze mois dans 169 autres⁶¹. Les professionnels de la justice pénale semblent reconnaître que les peines plus lourdes ne sont que rarement infligées et que la plupart restent bien inférieures au maximum⁶².

202. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à faire en sorte – par des mesures législatives et par la formation effective des membres de la magistrature et des services de poursuite – que les peines et les mesures imposées pour les infractions de violence domestique et les autres formes de violence à l'égard des femmes soient effectives, proportionnées et dissuasives.

9. Circonstances aggravantes (article 46)

203. Certaines des circonstances aggravantes prévues à l'article 46 de la Convention d'Istanbul relèvent déjà des éléments constitutifs de l'infraction dans le Code pénal de Serbie ; cela augmente la gravité de l'infraction et la rend passible de sanctions plus sévères. En outre, les juges sont tenus de prendre en compte les éventuelles circonstances aggravantes lorsqu'ils fixent la peine, soit en application des dispositions générales relatives à la fixation de la peine, soit sur la base de motifs plus spécifiques énumérés à l'article 54 du Code pénal. Figurent notamment parmi ces motifs le degré de culpabilité, les antécédents judiciaires de l'auteur de l'infraction, son attitude envers la victime et sa situation personnelle en général. Les motivations fondées sur la religion, l'appartenance nationale ou ethnique, le sexe, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre sont classées parmi les circonstances aggravantes spécifiques en application de l'article 54a du Code pénal serbe, tout comme la récidive (article 55), ce dont le GREVIO se félicite. Il constate toutefois avec une certaine inquiétude que toutes les circonstances énoncées à l'article 46 de la Convention ne font pas d'office partie des motifs énumérés ci-dessus : il note ainsi l'absence, dans la législation serbe, de la circonstance correspondant au fait que l'infraction a été commise à l'égard ou en présence d'un enfant, circonstance fréquente dans la violence domestique. Le mariage forcé d'un enfant n'est absolument pas érigé en infraction pénale (voir ci-dessus), ce qui montre la nécessité d'aligner plus étroitement la législation pénale sur les exigences de la Convention.

204. À la lumière de l'analyse de la pratique judiciaire dans les affaires de violence domestique et d'autres types de violence, le GREVIO craint que les juges n'aient pas recours à toute la gamme des peines dont les principales infractions sont passibles et qu'ils soient insuffisamment sensibilisés à la gravité des diverses formes de violence visées par la Convention d'Istanbul. Le fait qu'il ne soit pas tenu compte de toutes les circonstances aggravantes de l'article 46 de la Convention semble y contribuer.

⁶¹ *Adult perpetrators of criminal acts in Serbia*, 2016. Bureau des statistiques. Disponible en serbe à l'adresse : <http://publikacije.stat.gov.rs/G2017/Pdf/G20175629.pdf>

⁶² *The Advocates for Human Rights and Autonomous Women's Centre, Implementation of Domestic Violence Legislation in Serbia* (2017), page 75.

205. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à prendre les mesures nécessaires afin que, dans la pratique, toutes les circonstances énumérées à l'article 46 de la Convention d'Istanbul soient considérées comme aggravantes par le système judiciaire, en particulier le fait que l'infraction ait été commise à l'égard ou en présence d'un enfant⁶³.

10. Interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires (article 48)

206. Le Code serbe de procédure pénale autorise le sursis à poursuites dans des cas précis, ce qui permet à l'auteur des faits de reporter les poursuites ou d'y échapper (Code de procédure pénale, art. 283(1-3), (5-7)). Ce sursis est autorisé pour les infractions passibles d'amendes ou de peines allant jusqu'à cinq ans, y compris les infractions de violence domestique visées aux articles 194(1) et (2) du Code pénal serbe. Le parquet peut reporter les poursuites si le suspect prend l'un des engagements suivants : réparer le dommage subi ; payer une amende ; suivre une cure de désintoxication ; effectuer des travaux d'intérêt général ; suivre un traitement psychosocial visant à éliminer les comportements violents ; respecter une décision judiciaire ou une ordonnance de restriction du tribunal. Une fois que l'auteur des violences s'est acquitté de son engagement, le parquet abandonne les poursuites pénales.

207. Selon les informations fournies par les autorités, le sursis à poursuites n'est dans l'ensemble que peu utilisé (il représente 3,18 % de toutes les poursuites abandonnées en 2018). Lorsqu'il l'est, il peut être utilisé pour servir d'avertissement ou parce qu'une victime s'est rétractée et/ou parce que la violence n'était pas considérée comme suffisamment grave, ou encore pour obliger l'auteur des violences à payer une amende à une organisation humanitaire. Le sursis à poursuites peut aussi servir à s'assurer que l'inculpé suive un programme pour les auteurs de violence domestique, mais les problèmes persistants de disponibilité et de qualité de ces programmes réduisent dans la pratique le bien-fondé de cette mesure. Le GREVIO note avec inquiétude que le sursis à poursuites met invariablement un terme aux poursuites pénales et que la décision relative au sursis est exclusivement prise par le parquet avec le consentement de l'auteur des violences. Les victimes ne sont pas consultées. Cette pratique envoie un signal préoccupant selon lequel la violence domestique ne serait pas un crime nécessitant des poursuites pénales, ce qui va à l'encontre de l'objet de la Convention.

208. Le GREVIO encourage les autorités serbes à veiller, par tous les moyens disponibles, à la mise en œuvre intégrale de tous les textes de loi et protocoles applicables, en dispensant davantage de formations et en allouant des ressources suffisantes à la police, au parquet et au système judiciaire, pour que ceux-ci puissent remplir leurs obligations envers les victimes de violence à l'égard des femmes.

⁶³ Voir également la jurisprudence la plus récente de la Cour européenne des droits de l'homme, selon laquelle en application de la Convention d'Istanbul, des peines plus lourdes sont requises lorsque l'infraction est commise à l'égard ou en présence d'un enfant (*D.M.D. c. Roumanie*, arrêt du 3 octobre 2017, paragraphe 27).

VI. Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection

209. Pour que les auteurs de toutes les formes de violence à l'égard des femmes assument pleinement la responsabilité de leurs actes, il faut que les services répressifs et la justice pénale réagissent à ces cas de manière adéquate. Le chapitre VI de la Convention d'Istanbul énumère un ensemble de mesures destinées à faire en sorte que les différentes formes de violence visées par la Convention donnent lieu à des enquêtes judiciaires, à des poursuites et à des condamnations.

A. Réponse immédiate, prévention et protection (article 50)

1. Signalement aux services répressifs et enquêtes de ces services

210. La loi sur la prévention de la violence domestique et la loi sur la police exigent des agents des services répressifs qu'ils donnent rapidement suite à chaque signalement de violence domestique. Toute inaction est passible d'une procédure disciplinaire pour faute (article 6 de la loi sur la prévention de la violence domestique). Le protocole spécial du Ministère de l'Intérieur sur l'action des policiers dans les affaires de violence domestique et de violence à l'égard des femmes dans le couple (2013) définit des procédures standards pour la collecte de preuves sur le lieu du crime et auprès des victimes elles-mêmes. Il souligne en outre qu'il faut intervenir immédiatement. Le Code de procédure pénale (article 286) énonce l'obligation « de rechercher et recueillir les traces de l'infraction pénale et les objets susceptibles de servir de preuve, et de collecter toutes les informations susceptibles d'aider au bon déroulement des poursuites pénales » si l'on soupçonne qu'une infraction pénale passible de poursuites d'office a été commise. Selon les autorités, les informations sur les cas de violence précédemment signalés, les mesures de protection ou le casier judiciaire du suspect, ainsi que tout rapport pertinent d'un centre d'action sociale, sont communiqués au procureur de la République afin que toutes les informations pertinentes soient prises en compte dans les décisions d'inculpation.

211. Les lignes directrices pour la prévention de la victimisation secondaire des femmes victimes de violence amenées à être en contact avec des policiers auraient été élaborées en 2014 en coopération avec des services de conseil spécialisés pour les femmes. Le GREVIO se félicite de ces mesures ainsi que des informations fournies par les autorités serbes sur les initiatives de formation spécifiques qui ont été lancées en vue de permettre aux agents des forces de l'ordre, aux procureurs, aux juges et au personnel des centres d'action sociale d'appliquer toutes les procédures pertinentes.

212. Toutefois, le GREVIO souligne la nécessité de veiller à ce que cette formation atteigne tous les professionnels concernés dans l'ensemble du pays afin de garantir l'efficacité des enquêtes et des constitutions de dossiers dans tous les cas de violence domestique. Le GREVIO note également que moins d'efforts ont été déployés pour assurer des procédures standardisées concernant les enquêtes sur d'autres formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul, notamment le mariage forcé et l'infraction de "cohabitation avec un mineur", qui est pertinente par rapport au mariage précoce coutumier des filles roms. Bien que des améliorations semblent avoir été apportées, le GREVIO a été informé du fait que les services de police et de poursuite s'appuient fortement sur la déclaration de la victime, en particulier dans les affaires de violence domestique. Lorsque les victimes se rétractent, il est fréquent que les poursuites et/ou la procédure pénale s'arrêtent faute de preuves, mais il est arrivé que l'action publique soit menée à bien sans s'appuyer sur le témoignage de la victime.

213. Le GREVIO est préoccupé par des informations qu'il a reçues au sujet des répercussions subies par des femmes qui s'étaient rétractées ou avaient modifié leur déclaration durant l'enquête ou la procédure engagée dans des affaires de violence domestique : dans de nombreux cas, des femmes ont été accusées de dénonciation calomnieuse par les services de poursuite, même lorsque les victimes avaient invoqué leur droit à ne pas témoigner contre leur conjoint⁶⁴. Selon les autorités

⁶⁴ *The Advocates for Human Rights and Autonomous Women's Centre, Implementation of Domestic Violence Legislation in Serbia* (2017), page 50.

serbes, cette pratique se fait de plus en plus rare, les données relatives aux condamnations pour l'année 2017 montrant qu'aucune des affaires dans lesquelles des femmes ont été condamnées pour fausse déclaration ne concernait de fausses déclarations de violence domestique. Le GREVIO tient toutefois à souligner l'importance de comprendre la dynamique de la violence domestique et de tenir dûment compte de la situation socio-économique des femmes qui en sont victimes en Serbie. En l'absence de services de soutien suffisants, par exemple de refuges accueillant des victimes de violence domestique, et avec peu d'espoir d'indépendance économique (voir chapitre IV), de nombreuses femmes n'ont pas d'autre solution que de rester vivre avec l'auteur des violences qu'elles subissent : elles préfèrent donc ne pas témoigner. D'autres – c'est souvent le cas – sont peut-être simplement poussées par l'auteur des faits ou par des proches à se rétracter.

214. Comme ils sont chargés de toutes les enquêtes pénales, les services de poursuite indiquent aux agents des services répressifs comment procéder. Le GREVIO note que des représentants d'organisations de femmes et des avocats estiment que les enquêtes sur les cas de violence domestique ou d'autres formes de violence sont inefficaces, non seulement à cause du recours excessif au témoignage de la victime mais aussi à cause de leur durée⁶⁵. Les enquêtes et les poursuites pénales sont en général très longues⁶⁶. Le GREVIO se félicite que soient prises des mesures comme celles que prévoit la loi sur la protection du droit à un procès dans un délai raisonnable, et note que, selon les autorités, l'efficacité des procédures pénales s'améliore.

215. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à poursuivre leurs efforts de formation à l'intention des professionnels concernés en ce qui concerne le respect des procédures d'enquête standardisées énoncées dans les protocoles et directives pertinents afin de réduire l'appui sur le témoignage des victimes. Le GREVIO encourage également les autorités serbes à élaborer et à assurer une formation sur les procédures d'enquête standardisées concernant toutes les autres formes de violence à l'égard des femmes, en particulier le mariage forcé et le mariage précoce coutumier.

2. Taux de condamnation

216. Le taux de poursuites et de condamnations au titre des infractions pénales introduites en 2016 conformément à la Convention d'Istanbul est très faible. Les infractions de harcèlement, harcèlement sexuel, mariages forcés et mutilations génitales féminines sont rarement invoquées, voire pas du tout (voir chapitre V, sections 2, 4, 5 et 7), et ce pour des raisons allant d'un faible taux de signalement (harcèlement et harcèlement sexuel) à un manque de lignes directrices sur la façon de constituer un dossier. Le peu d'empressement à appliquer les dispositions pénales aux communautés roms touchées par les mariages forcés fait aussi partie de ce problème préoccupant et soulève des questions quant à l'interdiction de justifier des infractions pénales au nom de la culture ou de la coutume (article 42 de la Convention d'Istanbul). Plus généralement, toutefois, le GREVIO constate avec préoccupation que, parallèlement à l'introduction de nouvelles infractions essentielles, les juges et procureurs n'ont pas bénéficié de formations et de lignes directrices sur la façon de s'en servir dans la pratique.

217. S'agissant des infractions pénales instaurées depuis plus longtemps, comme la violence domestique, le viol et l'avortement non autorisé/forcé, il faut redoubler d'efforts afin d'accroître le nombre de condamnations et donc de renforcer la justice pénale pour les victimes. Pour ce qui concerne la violence domestique, par exemple, le nombre de personnes condamnées a considérablement augmenté depuis 2012 mais le nombre de poursuites abandonnées par les services de poursuite davantage encore. Les deux tiers de toutes les poursuites engagées pour violence domestique sont à l'heure actuelle abandonnées sur décision des services de poursuite et

⁶⁵ Voir aussi les observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes de l'ONU concernant les deuxièmes et troisièmes rapports périodiques de la Serbie, soumis en un seul document, adoptées par le Comité à sa cinquante-cinquième session, 8-26 juillet 2013, (CEDAW/C/SRB/CO/2-3), paragraphe 23c.

⁶⁶ *Special Report of the Protector of Citizens on the Implementation of the General and Special Protocols on Protection of Women against Violence*, 2014, conclusion n° 16, page 5.

seul un tiers d'entre elles donnent lieu à une inculpation⁶⁷. On ignore pour quelle raison mais peut-être est-ce lié au manque de personnel des services de poursuite. Il est nécessaire d'approfondir cette question. Lorsque les affaires se retrouvent devant les tribunaux, elles débouchent en règle générale sur des condamnations (75,7 % en 2012, 86,5 % en 2016), ce dont le GREVIO se félicite.

218. Les infractions à caractère sexuel, en particulier le viol, sont traitées comme des infractions graves et lorsque des poursuites pénales sont engagées, elles se soldent invariablement par une peine de prison. Le GREVIO note que des mesures de protection spéciales existent pour la conduite d'entretiens avec des victimes particulièrement vulnérables afin d'éviter une victimisation secondaire (voir ci-dessous Section E. Soutien aux victimes dans les procédures judiciaires). Conformément à l'article 104 du Code de procédure pénale, l'autorité qui conduit la procédure peut décider d'ordonner aux victimes de témoigner sans la présence de l'autre partie dans la même salle ou par liaison vidéo. L'autorité peut également interdire la confrontation avec le défendeur devant le tribunal, à moins qu'elle ne soit expressément demandée par le défendeur et accordée par la suite. Le GREVIO note avec préoccupation les informations inquiétantes qu'il a reçues concernant l'utilisation de la « confrontation » dans les procédures pour violence sexuelle afin de corroborer les éléments de preuve. Lorsqu'ils demandent à la victime d'affronter l'accusé pour observer la réaction que cela provoque, les juges cherchent à valider la version des faits donnée par la victime. Il apparaît donc que les mesures de protection ne sont pas suffisamment utilisées ou les demandes de confrontation fréquemment approuvées. Cette pratique préoccupe le GREVIO, qui appelle les autorités à y mettre un terme.

219. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à enquêter sur les raisons pour lesquelles des "confrontations" entre les victimes de violences sexuelles et les accusés sont menées, en vue de mettre fin à cette pratique. En outre, il encourage les autorités serbes à recenser et traiter sans tarder les facteurs pouvant empêcher les femmes de signaler des violences et/ou de témoigner en justice, ou pouvant contribuer de quelque autre manière à la déperdition (processus par lequel les affaires disparaissent du système de justice pénale) dans les procédures pénales relatives à toutes les affaires de violence à l'égard des femmes.

B. Appréciation et gestion des risques (article 51)

220. Les mesures prises face à toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul doivent avoir pour priorité la sécurité de la victime. L'article 51 énonce ainsi l'obligation de veiller à ce que toutes les autorités pertinentes – et pas uniquement les services répressifs – évaluent effectivement les risques et conçoivent un plan de gestion des risques pour la sécurité de la victime au cas par cas, en vertu de procédures standardisées et dans le cadre d'une coopération interservices. Plusieurs outils reconnus au niveau international, comme l'échelle d'évaluation du risque de violence conjugale (SARA) ou la conférence interinstitutionnelle d'évaluation des risques (MARAC), permettent d'évaluer le risque, notamment de létalité, qu'un auteur de violences domestiques représente pour sa victime. Nombreux sont les auteurs de violences qui menacent la victime d'actes de violence grave, parfois même de mort, et qui ont déjà fait subir à ces dernières de tels actes par le passé. Il est donc essentiel que toute mesure d'appréciation et de gestion des risques tienne compte de la probabilité de récurrence des violences, surtout de violences létales, et se fonde sur une appréciation correcte de la gravité de la situation. De plus, si la gestion des risques n'est pas fiable et suivie, les victimes pourraient se croire à tort en sécurité, ce qui les exposerait à un danger accru.

221. La loi sur la prévention de la violence domestique oblige le ministère public, partout en Serbie, à évaluer le risque que court chaque victime de violence domestique connue des autorités (article 16 de cette loi) et à établir, en coordination avec d'autres acteurs concernés (articles 24 et 25 de cette loi) un plan individuel de protection et de soutien. Le GREVIO se félicite de cette obligation ferme de

⁶⁷ Voir tableau 20 du rapport étatique serbe : « *Reported adults for the criminal offence of domestic violence, according to gender and outcome (decision of the prosecutor's office)* ».

procéder à une appréciation interinstitutionnelle des risques mais il note qu'en pratique, cela semble se faire principalement dans les cas de violence conjugale. Très peu d'informations ont été fournies sur la manière et le degré de détail avec lequel l'évaluation des risques est conduite pour les femmes ou les filles exposées à d'autres formes de violence auxquelles la LPVD s'applique. Le GREVIO note avec une préoccupation particulière que le mariage forcé et l'infraction de "cohabitation avec un mineur" sont exclus du champ d'application de la LPVD. Ces deux infractions sont particulièrement pertinentes dans le contexte de l'exposition élevée des femmes et des filles roms au mariage précoce et forcé en Serbie. En raison du risque accru de violence, notamment l'enlèvement et la privation de liberté, dans la période précédant le mariage et après, elles ont besoin des mesures préventives et de protection que la LPVD leur offre. Les autorités concernées doivent redoubler d'efforts face à ces situations, notamment en évaluant convenablement les risques que courrait une fille si elle refusait de se marier et en proposant un plan de sécurité adapté.

222. Le GREVIO note avec satisfaction l'impact positif que l'adoption de la loi sur la prévention de la violence domestique a eu en général, mais plus particulièrement sur l'appréciation et la gestion des risques. La plupart des parties prenantes en Serbie s'accordent à dire que la création des groupes de coordination constitue la plus grande avancée en matière de gestion des cas de violence domestique. Selon les autorités, entre le 1^{er} juin 2017 et le 31 décembre 2018, ces groupes de coordination ont été convoqués par le ministère public, partout en Serbie, au total 2 751 fois, ce qui a débouché sur l'établissement de plus de 13 000 plans individuels de protection et de soutien.

223. Pourtant, plusieurs aspects du travail de ces groupes semblent continuer de susciter des préoccupations. Premièrement, l'article 26 de la loi sur la prévention de la violence domestique limite leur composition aux membres issus de trois organismes statutaires : les services répressifs, les services de poursuite et les centres d'action sociale. Les services spécialisés de soutien aux femmes que gèrent des ONG de femmes et les refuges accueillant des victimes de violence domestique (foyers protégés) peuvent être invités à y participer, si nécessaire, et la pratique à cet égard varie considérablement selon les différents services du ministère public. Le GREVIO souhaite rappeler qu'il est nécessaire de veiller à ce que, dans la pratique, les travaux interinstitutionnels soient axés sur les droits humains et la sécurité des victimes, et à ce que les victimes puissent être représentées par des services spécialisés de soutien aux femmes dans lesquels elles aient confiance, afin de garantir la protection de leurs droits et de leurs besoins. Par ailleurs, l'appréciation des risques doit porter sur tous les aspects de la vie des victimes, notamment les risques de sécurité potentiels et les risques pesant sur les victimes et leurs enfants par rapport aux questions de garde et de scolarisation. On ne peut lutter efficacement contre ces risques qu'avec la participation de tous les professionnels concernés, notamment dans le secteur de l'éducation. Bien que les protocoles applicables l'exigent, le GREVIO n'est pas certain dans quelle mesure cela est garanti dans la pratique quotidienne.

224. Ensuite, selon les données fournies par les autorités sur le nombre mensuel de réunions tenues et de cas de violence domestique étudiés, chaque réunion permet d'examiner entre 12 et 16 cas. Des plans de protection individuelle sont établis dans les cas jugés à haut risque, tandis que dans les autres des mesures de protection sont prises ou prorogées, par exemple des ordonnances d'urgence d'interdiction (voir plus bas). On ignore quelles autres mesures de sécurité, plus spécifiques et individuelles, sont énoncées dans ces plans. Le risque est évalué en fonction d'une échelle à code de couleur mais il n'a pas été possible de déterminer jusqu'à quel point les antécédents de violence sont connus ou dûment examinés et s'il est tenu compte, dans l'appréciation, de violences et menaces passées. C'est d'autant plus préoccupant que, dans bien des cas, c'est un incident unique qui donne lieu à un débat au niveau du groupe de coordination. Il semble que des listes de contrôle dressées au cas par cas soient utilisées plutôt que des outils internationalement reconnus comme la SARA ou la MARAC. Aucune information n'a été fournie sur l'action menée pour évaluer l'accès de l'auteur des violences à des armes à feu, accès assez facile en Serbie à cause du passé récent du pays.

225. Enfin, le GREVIO se demande dans quelle mesure un suivi de la mise en œuvre des plans de protection individuelle est assuré pour en garantir l'effectivité car il n'a que peu ou pas d'informations à ce sujet.

226. Le GREVIO note avec préoccupation que les facteurs susmentionnés font obstacle à une réduction significative du nombre de femmes blessées ou tuées par leur conjoint ou partenaire actuel ou ancien⁶⁸. Les problèmes semblent persister en ce qui concerne l'identification des facteurs de risque et la réponse aux menaces de mort d'une manière qui assure la sécurité des femmes et de leurs enfants d'une manière durable.

227. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à veiller à ce que l'évaluation et la gestion des risques soient systématiquement appliquées à toutes les formes de violence à l'égard des femmes visées par la Convention d'Istanbul, y compris à l'égard des femmes et des filles exposées au risque de mariage précoce et forcé. Par ailleurs, le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à veiller à ce qu'un travail interinstitutionnel effectif soit systématiquement réalisé dans toutes les régions et soit basé sur les droits humains et la sécurité de chaque victime, afin de permettre d'identifier tous les facteurs de risque pertinents et d'y répondre de manière adéquate en vue de réduire le nombre de décès des femmes et des enfants.

C. Ordonnances d'urgence d'interdiction (article 52)

228. La loi sur la prévention de la violence domestique prévoit des mesures de protection d'urgence qui peuvent être prises dès qu'un danger de violence est découvert, sans que la victime en ait fait la demande formelle (article 17 de la LPVD). Elle permet à un policier qualifié en la matière⁶⁹ de prendre des mesures d'urgence après avoir procédé à une appréciation des risques, et ce afin de protéger la victime face à un danger imminent de violence domestique. Il peut s'agir d'une ordonnance d'éloignement temporaire du domicile commun ou d'une ordonnance interdisant tout contact avec la victime pendant 48 heures.

229. Le ministère public doit être informé chaque fois qu'une ordonnance d'urgence d'interdiction est délivrée et il peut, dans les 24 heures et sur la base de l'appréciation du niveau de risque que court la victime, en demander la prorogation au tribunal (article 19(3) de la loi). L'ordonnance peut être prorogée jusqu'à 30 jours (article 21 de la loi). Les violations des mesures d'urgence sont jugées par le tribunal correctionnel et passibles d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 60 jours (article 36 de la loi). La plupart du temps, la prorogation est accordée⁷⁰.

230. Le GREVIO note avec satisfaction que l'introduction des ordonnances d'urgence d'interdiction a nettement renforcé la possibilité, pour les femmes qui fuient la violence, de recevoir une protection immédiate. Selon les autorités, entre le 1^{er} juin et le 31 décembre 2017, 13 808 mesures d'urgence ont été prises au total. Seules 4 469 d'entre elles étaient des mesures d'éloignement temporaire du domicile commun et 9 339 des mesures consistant à interdire à l'auteur des faits de prendre contact avec la victime et de s'approcher d'elle. En 2018, le nombre de mesures d'urgence prises est passé à 27 042, dont 8 065 mesures pour éloigner l'auteur du domicile et 18 977 pour interdire tout contact avec la victime. Selon les autorités, la différence entre le nombre d'expulsions du domicile et d'interdictions de contact s'explique par le fait que les mesures d'expulsion concernent les partenaires partageant une résidence et qui se verront également interdire tout contact, tandis que ceux qui ne vivent pas ensemble se verront uniquement interdire tout contact.

231. L'une ou l'autre de ces mesures ne sont pas systématiquement enregistrées. Toutefois, le nombre de demandes de poursuites pour délit concernant la violation des mesures d'urgence a été de 889 en 2017. Du 1^{er} juin 2017 au 15 mars 2018, 1 063 hommes et 703 femmes ont été condamnés

⁶⁸. Voir les données compilées par le Réseau des femmes contre la violence, disponibles à l'adresse www.zeneprotivnasilja.net

⁶⁹ Un policier ayant suivi la formation spécialisée sur la violence domestique prévue dans la loi sur la prévention de la violence domestique (article 8 de cette loi).

⁷⁰ C'est ainsi que 1 292 des 1 346 demandes de prorogation déposées par les procureurs en Serbie en février 2019 ont été accordées. Des données similaires concernant les mois précédents montrent que les proportions de demandes acceptées étaient équivalentes.

à des peines d'emprisonnement pour de telles violations et 40 hommes et 15 femmes ont été condamnés à une amende. Dans les procédures d'appel, le tribunal a confirmé 82 peines d'emprisonnement et 11 amendes, et il a annulé 12 peines d'emprisonnement et quatre amendes.

232. Le GREVIO note avec préoccupation le faible nombre de procédures engagées pour violation des ordonnances d'interdiction de contact, et le fait que plus de la moitié des personnes condamnées à une peine d'emprisonnement en lien avec la violation de mesures de protection d'urgence sont des femmes. C'est un contraste saisissant avec les données disponibles à l'échelle internationale et avec le fait établi que la majorité des auteurs de violence domestique sont des hommes. Cela semble venir étayer l'assertion selon laquelle des ordonnances mutuelles sont souvent imposées aux deux conjoints/partenaires, ce qui donne à penser qu'il n'est pas suffisamment tenu compte des antécédents de violence et de l'analyse visant à déterminer qui est l'auteur principal des violences. Davantage d'efforts doivent être déployés pour surveiller et évaluer les violations des mesures d'urgence afin d'accroître le respect de ces mesures. Il est ainsi nécessaire de prêter attention aux attitudes et aux stéréotypes qui peuvent entraver l'application rigoureuse des mesures d'urgence à l'égard des hommes auteurs de violence domestique.

233. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à :

- a) **évaluer plus rigoureusement le respect des mesures d'urgence de protection en vue d'intenter des poursuites lorsque des violations de telles ordonnances sont constatées ;**
- b) **enquêter sur la pratique des agents des services répressifs consistant à prendre des ordonnances de protection relatives aux deux conjoints/partenaires, afin de mettre un terme à cette pratique, et ce en améliorant l'analyse visant à déterminer qui est l'auteur principal des violences et en renforçant les connaissances au sujet de la dynamique de la violence domestique et de sa dimension de genre.**

D. Ordonnances de protection (article 53)

234. Outre les ordonnances d'urgence examinées plus haut, le système juridique serbe prévoit une vaste gamme d'ordonnances de protection. Premièrement, les victimes, le tuteur légal des enfants (y compris le centre d'action sociale) ou le ministère public peuvent demander une ordonnance de protection en application du Code de la famille, mais celle-ci peut aussi être prise d'office par le tribunal s'il s'avère, durant la procédure civile, que des mesures de protection s'imposent. Les mesures de protection que prévoit le Code de la famille peuvent durer jusqu'à un an mais peuvent également être prorogées aussi longtemps que nécessaire (article 198 du Code de la famille). La violation des mesures civiles de protection est passible d'une peine d'emprisonnement et d'une amende (article 194(5)). Pour la victime, lancer ce type de procédure comporte un risque financier car les frais de procédure sont à sa charge et elle ne peut en être dispensée que si elle obtient gain de cause ou si elle bénéficie d'une exonération en raison de sa situation financière.

235. Deuxièmement, la procédure pénale permet aux tribunaux d'ordonner une interdiction de contacts avec la victime s'il y a lieu de croire que l'auteur des violences risque de s'enfuir, de perturber la procédure en influençant la victime, les témoins ou ses complices ou recéleurs, de commettre une infraction pénale ou de récidiver. Parallèlement, le tribunal peut ordonner à l'auteur des violences de se présenter régulièrement devant la police, devant le commissaire de la direction de l'exécution des sanctions pénales ou devant toute autre autorité étatique désignée par la loi (article 197 de la loi sur la procédure pénale). Ces mesures sont prises à l'initiative du procureur et peuvent être ordonnées d'office ; elles peuvent durer aussi longtemps que nécessaire, même si le tribunal est obligé d'examiner tous les trois mois si elles se justifient toujours (article 198, paragraphe 5).

236. Troisièmement, le Code pénal prévoit des sanctions pénales contre l'auteur des faits (article 89a). Le juge pénal peut prononcer d'office une ordonnance d'injonction interdisant à l'auteur de se rendre à proximité du domicile ou du lieu de travail de la victime, de l'importuner ou de

communiquer avec la victime, si le juge a des raisons plausibles de soupçonner que, si l'auteur des faits agissait ainsi, il pourrait mettre la victime en danger. Ces mesures peuvent s'appliquer pendant la période fixée par la décision judiciaire, c'est-à-dire entre trois mois et trois ans.

237. Le dernier type de mesure découle de la loi sur la procédure correctionnelle, qui énonce des motifs permettant de prononcer une ordonnance d'injonction pour protéger la victime ou interdire l'accès au lieu du délit. L'ordonnance d'injonction prévoit l'interdiction d'accès au domicile commun durant toute sa période de validité. Ces mesures de protection peuvent durer jusqu'à un an, à compter de l'entrée en vigueur de la décision (article 61).

238. Les mesures de protection prévues par le Code de la famille ne peuvent s'appliquer qu'aux victimes de violence domestique alors que les mesures découlant de la loi sur la procédure pénale et du Code pénal s'appliquent à toutes les victimes, quelle que soit l'infraction pénale commise. Les mesures de protection prévues par la loi sur la procédure correctionnelle s'appliquent à tous les cas de violence.

239. Même si les mesures en vigueur semblent complètes en termes de protection et de portée, le GREVIO s'inquiète de leur complexité et de leur diversité, d'autant plus que les conditions d'application dépendent du texte invoqué. En outre, il y a une différence considérable dans la durée des moyens de recours disponibles pour chaque mesure et dans le type de violence visé. Compte tenu du très faible nombre de procédures pénales engagées pour violence domestique, le GREVIO note avec inquiétude que la plupart des victimes devront s'appuyer sur les mesures de protection prévues dans le Code de la famille, en particulier après expiration des ordonnances d'urgence prises au titre de la loi sur la prévention de la violence domestique, qui sont applicables 30 jours au maximum. Le ministère public et les centres d'action sociale ne prennent pas toujours ces ordonnances au nom des victimes, obligeant celles-ci à agir elles-mêmes, ce qui occasionne des frais. Le GREVIO est préoccupé par l'extrême complexité du système, qui fait peser une charge financière ou administrative excessive sur les victimes, mais aussi sur les professionnels concernés. Plus inquiétant encore, il y a un risque de lacunes dans la protection des victimes lorsque celles-ci passent du régime de protection d'urgence prévu par la loi sur la prévention de la violence domestique aux régimes découlant du droit de la famille ou du droit pénal.

240. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à simplifier les mesures de protection disponibles et à veiller à une meilleure cohérence entre le régime des ordonnances de protection d'urgence et celui des ordonnances de protection à long terme, relevant de différents domaines du droit (droit de la famille, droit pénal et droit correctionnel). En outre, le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à supprimer tout obstacle financier empêchant les victimes de demander une ordonnance de protection.

E. Soutien aux victimes durant la procédure judiciaire (article 55, paragraphe 2)

241. Afin de donner aux victimes les moyens d'engager des procédures pénales, l'article 55, paragraphe 2, de la Convention exige des Parties qu'elles veillent à ce que les organisations de victimes, les conseillers spécialisés dans la violence domestique et d'autres types de services de soutien et/ou de défense puissent assister et soutenir les victimes au cours des enquêtes et des procédures judiciaires.

242. En Serbie, les Bureaux d'information pour les victimes et les témoins sont ouverts aux victimes dans les affaires déferées aux juridictions supérieures, par exemple les affaires de viol et d'homicide, mais pas nécessairement dans les affaires de violence domestique. Le soutien dont bénéficient les victimes de ces infractions consiste principalement en une information sur leur rôle dans le procès. Des représentants des Bureaux peuvent en outre assister au procès pour offrir aux victimes un accompagnement psychosocial. En l'absence de données sur le nombre de femmes victimes de violence ayant bénéficié de l'aide de ces Bureaux, il est difficile d'évaluer le niveau de soutien concrètement fourni. Au cours des procédures pénales, les victimes de violence domestique reçoivent

habituellement l'appui de représentants des services spécialisés de soutien aux femmes, et non celui des Bureaux d'information pour les victimes et les témoins. Le GREVIO met l'accent sur les compétences spécifiques que ces services spécialisés de soutien aux femmes ont acquises au fil des ans en matière de soutien psychosocial et juridique aux victimes de violence domestique, à tous les stades des procédures judiciaires applicables, pénales ou civiles. Il note toutefois avec inquiétude que les moyens humains et financiers disponibles, qui sont utilisés au maximum, sont très insuffisants. Il faudrait généraliser les services de soutien et disposer par exemple de conseillers ayant reçu une formation spécifique sur la violence domestique ou de services de soutien aux victimes.

243. GREVIO se félicite que des mesures de protection spéciales pour les victimes particulièrement vulnérables soient prévues dans la Loi sur la procédure pénale (par exemple les articles 103 et 20), et note que, selon les autorités, les victimes de violence basée sur le genre peuvent bénéficier de telles mesures. Il s'agit notamment de la désignation d'un avocat pour représenter les intérêts de la victime devant le tribunal et de mesures de protection spéciales au tribunal. Il n'est toutefois pas connu dans quelle mesure ces mesures sont appliquées dans la pratique aux femmes victimes d'agression sexuelle, de viol, de violence domestique, de mariage forcé ou d'autres types de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul.

244. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à s'assurer qu'il existe des services de soutien aux victimes avec un personnel dûment formé, capable d'apporter un soutien psychosocial à tous les stades de la procédure pénale et pour toutes les formes de violence dont traite la Convention d'Istanbul.

F. Aide juridique (article 57)

245. La nouvelle loi sur l'aide juridique gratuite contient une liste exhaustive des personnes pouvant bénéficier de cette aide. Les enfants y ont toujours droit mais les adultes ne peuvent recevoir l'aide juridique gratuite qu'en fonction de leur situation financière (la personne doit avoir droit à des aides sociales ou à des allocations pour enfants, ou devrait y avoir droit si elle assumait les frais de justice). En outre, les groupes d'adultes ci-après y ont droit quels que soient leurs revenus : les adultes placés dans des institutions d'aide sociale, ceux qui sont placés en détention ou qui doivent suivre un traitement obligatoire dans une institution médicale/psychiatrique, les personnes ayant demandé l'asile ou obtenu le statut de réfugié ou un autre statut, les adultes en situation de handicap, les adultes qui exercent leurs droits en tant que victime de violence domestique, ou après avoir été expulsés de leur logement, et les adultes qui ont été privés de leur capacité commerciale ou l'ont récupérée.

246. Le GREVIO s'interroge sur la distinction faite entre les victimes de violence domestique – qui ont toujours droit à l'aide juridique – et les victimes des autres formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, qui devront suivre une procédure fastidieuse pour prouver qu'elles y ont droit sur la base de leur situation financière. Le GREVIO rappelle donc que les Parties sont tenues de veiller à ce que les dispositions de la Convention soient mises en œuvre sans discrimination (article 4, paragraphe 3).

247. Par ailleurs, le GREVIO note que l'éventail des personnes susceptibles de fournir l'aide juridique gratuite a suscité la controverse lorsque la nouvelle loi est entrée en vigueur. L'article 9 de la loi sur l'aide juridique gratuite énumère les diverses personnes pouvant fournir l'aide juridique gratuite, que l'article 6 définit comme incluant la prestation de conseils juridiques, le dépôt de requêtes, la représentation en justice et le rôle d'avocat. Ces services peuvent être proposés par des avocats employés par des services publics d'aide juridique mis en place par la municipalité, ou par des avocats libéraux inscrits au barreau. Tous doivent s'inscrire auprès du ministère de la Justice et les avocats libéraux doivent en outre figurer sur la liste établie par l'ordre des avocats de Serbie. Les services sont remboursés sur la base d'un forfait (articles 39 et 40 de la loi sur l'aide juridique gratuite).

248. Les ONG peuvent continuer de donner des conseils juridiques d'ordre général mais elles ne sont plus habilitées à jouer le rôle de conseils juridiques pour des particuliers. La seule exception que

prévoit la loi concerne les ONG actives en matière d'asile et de discrimination. Toutes les autres, en particulier les organisations de femmes spécialisées dans la prestation de services, notamment la représentation au tribunal de victimes de violence domestique, devront mettre en place un système de coopération avec des avocats libéraux. Le GREVIO note qu'il existe de nombreux modèles d'aide juridique gratuite et qu'il appartient aux Parties à la Convention de déterminer les modalités de cette aide. Le GREVIO s'interroge toutefois sur la distinction entre, d'une part, les ONG compétentes en matière d'asile et de discrimination, et, d'autre part, les ONG compétentes dans d'autres domaines, notamment la violence domestique. Il appelle tous les acteurs concernés à s'assurer que, lors de la mise en œuvre de la nouvelle loi, à compter d'octobre 2019, des initiatives sont prises pour maintenir le niveau d'expertise que les ONG et les avocats ont acquis en matière de représentation des victimes de violence domestique. Le GREVIO appelle également les autorités à prendre des mesures pour s'assurer que des niveaux similaires d'expertise sont rapidement atteints, aussi bien parmi les avocats du secteur public que les avocats libéraux fournissant l'aide juridique, de manière à ce que les femmes victimes de viol, d'agression sexuelle, de harcèlement, de mariage forcé et de toutes les autres formes de violence dont traite la Convention bénéficient d'une représentation en justice adaptée.

249. Le GREVIO exhorte les autorités serbes à prendre des mesures pour veiller à ce que, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur l'aide juridique gratuite, cette aide soit d'une qualité suffisante dans tous les domaines liés à la Convention d'Istanbul. En outre, il encourage vivement les autorités serbes à suivre l'impact concret de la loi - conformément aux exigences de suivi figurant dans la loi elle-même et au-delà de ces exigences - pour veiller à ce que les femmes continuent d'avoir accès à la justice grâce à une représentation juridique de qualité, et à supprimer les éventuels obstacles administratifs ou procéduraux qui empêcheraient les femmes d'obtenir l'aide juridique.

VII. Migrations et asile

250. Dans le domaine des migrations et de l'asile, la Convention d'Istanbul exige avant tout que les lois relatives au statut de résident et les procédures d'asile ne négligent pas la situation des femmes qui vivent dans une relation violente, qui sont victimes d'exploitation et de violence sexuelles ou qui subissent d'autres formes de violence fondée sur le genre. Les lois relatives au statut de résident doivent prévoir la possibilité de délivrer des permis de résidence autonomes aux femmes qui sont dans des situations particulières (article 59). En ce qui concerne les procédures d'asile, elles doivent tenir compte du genre et permettre aux femmes de décrire tout ce qu'elles ont vécu ; pareillement, les motifs de persécution doivent être interprétés de manière sensible au genre. Cela suppose que les procédures d'accueil et les services de soutien aux demandeurs d'asile soient eux aussi sensibles aux besoins des femmes victimes de violence ou exposées à un risque de violence (article 60).

A. Statut de résident (article 59)

251. Dans la nouvelle loi sur les étrangers, qui est entrée en vigueur en Serbie en septembre 2018, ont été intégrées des dispositions qui doivent permettre de se conformer à la Convention d'Istanbul. La nouvelle loi prévoit qu'un permis de résidence temporaire peut être accordé pour différentes raisons, y compris des raisons de regroupement familial et des raisons humanitaires.

252. Les étrangers qui sont entrés en Serbie sur la base d'un dispositif de regroupement familial ne peuvent obtenir de permis de résidence autonome qu'après quatre ans de séjour ininterrompu, mais des exceptions sont prévues pour les victimes de violence domestique et pour les personnes se trouvant dans une situation particulièrement difficile (article 59 de la loi sur les étrangers). Parmi ces dernières pourraient figurer, semble-t-il, les femmes victimes d'abus qui risquent d'être rapatriées à cause de la procédure d'expulsion engagée contre leur conjoint ou partenaire violent ; ces femmes pourraient donc se voir accorder un permis de résidence autonome. Tout permis de résidence autonome accordé en application de l'article 59 de la loi sur les étrangers est valable un an et est renouvelable.

253. Le GREVIO salue la mise en conformité de la législation serbe avec les exigences de l'article 59 de la Convention d'Istanbul mais note que les nouvelles dispositions doivent encore déployer leurs effets en pratique. Il faut s'employer à informer les femmes migrantes des modifications apportées à la loi, à leur arrivée ou lors de leurs contacts avec les services sociaux, par exemple. Dans le même temps, le GREVIO souligne qu'il peut être difficile, pour des femmes migrantes, de s'adresser aux services sociaux et/ou aux forces de l'ordre à cause de leur isolement, de la barrière de la langue ou de leur dépendance envers l'auteur des violences. Dans ce contexte, le GREVIO préconise d'interpréter le niveau de preuve requis par le règlement d'application de la loi (signalement à la police, témoignage du personnel d'un refuge pour victimes de violence domestique et/ou rapports concordants d'un centre d'action sociale) d'une manière qui tienne compte de la réalité vécue par les femmes migrantes en Serbie.

254. Le GREVIO invite les autorités serbes :

- a. **à garantir la mise en œuvre pratique de l'article 59 de la loi sur les étrangers pour les femmes migrantes victimes de violences, sur la base d'exigences de preuves qu'elles puissent satisfaire ;**
- b. **à veiller à ce que les femmes migrantes entrant en Serbie sur la base d'un dispositif de regroupement familial soient informées de la possibilité d'obtenir un permis de résidence autonome pour cause de violences.**

B. Demandes d'asile fondées sur le genre (article 60)

255. Ces dernières années, notamment en 2015 et 2016, la Serbie a été confrontée à un afflux sans précédent de migrants et de réfugiés. Ces arrivées massives ont d'abord mis le pays à rude épreuve, mais le nombre de nouveaux arrivants ne cesse de diminuer depuis la fermeture de la « route migratoire des Balkans occidentaux », en 2016 ; aujourd'hui, les efforts déployés par les autorités pour apporter une aide humanitaire aux migrants et aux réfugiés semblent porter leurs fruits. Des dispositions importantes ont été prises pour héberger les personnes qui transitent par la Serbie ou y demandent l'asile et pour leur donner accès aux soins de santé de base et à d'autres formes de soutien, ce dont le GREVIO se réjouit⁷¹.

256. Aux fins de l'élaboration du présent rapport, le GREVIO a examiné de nombreuses sources d'information et a échangé des informations avec des interlocuteurs concernés en Serbie afin de déterminer dans quelle mesure des dispositions sont prises pour que les femmes aient accès à une procédure d'asile qui prenne en compte leurs expériences spécifiques de persécutions fondées sur le genre. Le GREVIO a aussi tenté de déterminer si le principe de non-refoulement est respecté et dans quelle mesure les femmes qui transitent par la Serbie ou y demandent l'asile sont protégées contre la violence à l'égard des femmes, en particulier la violence sexuelle et domestique et le mariage forcé, et reçoivent un soutien lorsqu'elles ont été confrontées à ces phénomènes.

257. Bien que le nombre global de femmes et de filles qui transitent par la Serbie ou y demandent l'asile soit bien inférieur au nombre d'hommes et de garçons, elles sont beaucoup plus exposées aux violences et abus sexuels (pendant leur séjour en Serbie ou pendant leur voyage vers la Serbie)⁷². Des entretiens menés avec des femmes arrivées en Serbie par la « route migratoire des Balkans occidentaux » montrent que 67 % d'entre elles ont fait l'expérience d'une forme ou d'une autre de violence physique et/ou sexuelle, tandis que 77 % ont vu d'autres femmes subir des violences physiques – dans leur pays d'origine, au cours du voyage ou en Serbie⁷³. Parmi les auteurs des violences figurent des hommes de la famille (parfois le mari de la victime), des membres des forces de l'ordre et des passeurs⁷⁴. Les femmes qui voyagent avec leur mari et leurs enfants ne sont pas à l'abri de la violence physique ou sexuelle⁷⁵. Ces entretiens constituent l'un des rares moyens de se faire une idée des expériences vécues par les femmes qui empruntent la « route migratoire des Balkans occidentaux » ; ces expériences doivent être prises en compte par toutes les autorités qui viennent en aide aux femmes migrantes ou qui traitent leurs dossiers d'asile.

C. Procédure de détermination du droit d'asile sensible au genre

258. Les modifications apportées en 2018 à la loi sur l'asile et la protection temporaire semblent lever certains des obstacles structurels, juridiques et pratiques à l'accès à la procédure d'asile en Serbie qui étaient apparus lors de l'afflux maximal de migrants et de demandeurs d'asile, en 2015 et 2016. Ces modifications rendent la législation serbe plus conforme aux normes du régime d'asile européen commun, ce dont le GREVIO se réjouit. Entre autres améliorations, la loi fixe désormais des procédures claires pour l'expression de l'intention de demander l'asile en Serbie et pour l'enregistrement comme demandeur d'asile, et définit clairement la procédure d'asile proprement dite. Par exemple, la loi impose aux membres des forces de l'ordre et aux agents des services

⁷¹ Pour une vue d'ensemble, voir le rapport de la visite d'information de l'ambassadeur Tomáš Boček, Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés, en Serbie et dans deux zones de transit en Hongrie, 12-16 juin 2017, SG/Inf(2017)33.

⁷² Selon le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), seuls 5 % des migrants arrivés en Serbie entre janvier et novembre 2018 étaient des femmes et 18 % étaient des enfants. La plupart des enfants non accompagnés sont des garçons, étant donné que très peu de filles entreprennent le voyage seules. Au cours de la même période, seules 8 % des intentions enregistrées de demander l'asile en Serbie émanaient de femmes.

⁷³ Jelena Markovic, Marija Cvejic, *Violence against women and girls among refugee and migrant population in Serbia*, rapport publié par Atina – Citizens' Association for combating trafficking in human beings and all forms of violence against women, 2017, figures 4 et 6.

⁷⁴ *Ibid.*, graphique 4 – réponses à la question sur les auteurs de violences.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 20.

d'immigration l'obligation d'informer les demandeurs d'asile de leurs droits et devoirs pendant la procédure de détermination du droit d'asile. Les demandeurs d'asile doivent notamment être informés de la possibilité de soumettre une demande d'asile séparément des membres de la famille, ainsi que de la possibilité d'avoir des entretiens séparés et avec des responsables de dossiers et des interprètes de même sexe. De plus, l'Office de l'asile, qui représente l'organe décisionnaire de première instance dans la procédure d'asile, comprend désormais une unité chargée de réunir des informations sur les pays d'origine en utilisant les données mises à disposition par le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et d'autres sources.

259. Il importe de noter que le genre est désormais explicitement reconnu comme un motif de persécution ouvrant droit à l'asile ou à une protection internationale (article 24 de la loi sur l'asile). La définition de la persécution englobe des actes de violence physique ou psychologique, y compris de violence sexuelle et fondée sur le genre (article 28, paragraphe 2, de la loi sur l'asile). Le GREVIO salue l'instauration d'une base juridique pour les demandes d'asile fondées sur une persécution en raison du genre, qui est pleinement conforme aux exigences de l'article 60, paragraphe 1, de la Convention d'Istanbul. En outre, le GREVIO note avec satisfaction que des demandes d'asile soumises par des femmes ont donné lieu à de premières décisions positives reconnaissant dans une certaine mesure des éléments liés au genre. Ces efforts déployés récemment pour se conformer à la Convention d'Istanbul s'inscrivent dans une initiative plus large des autorités serbes visant à faire en sorte que la législation et les procédures nationales en matière d'asile satisfassent aux exigences internationales et européennes, ce dont le GREVIO se réjouit⁷⁶.

260. Toutefois, selon des praticiens du droit et des organisations de la société civile, il reste difficile, à bien des égards, d'avoir accès à la procédure d'asile et de faire reconnaître des persécutions liées au genre. Malgré les dispositions prises pour former (une partie) des membres des forces de l'ordre à l'obligation de délivrer des certificats d'expression d'intention et des certificats d'enregistrement, cette délivrance n'est toujours pas systématique. En outre, il n'y a qu'un court délai pour introduire une demande d'asile, au cours duquel les agents autorisés doivent mettre à disposition les formulaires de demande d'asile. Or, la présence de ces agents semble limitée aux cinq centres pour demandeurs d'asile, ce qui pose des problèmes pratiques à quiconque est hébergé dans un centre de transit/d'accueil ou ailleurs. Ces problèmes sont encore aggravés par le fait que, avant l'ouverture de la procédure de détermination du droit d'asile, les migrants/demandeurs d'asile reçoivent très peu d'informations dans une langue qu'ils comprennent. Les Règles de conduite dans les centres d'asile et autres lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile sont disponibles sur des panneaux d'affichage en plusieurs langues et contiennent, entre autres, des informations sur la manière de déposer des rapports et des plaintes relatives à toute expérience de violence. Dans la pratique, cependant, les femmes demandeuses d'asile connaissent rarement leurs droits et savent rarement vers qui se tourner pour obtenir de l'aide, comme l'ont indiqué les représentants de la société civile au GREVIO.⁷⁷ Bien que certaines ONG aient été autorisées à donner des informations et des conseils juridiques dans quelques centres d'asile et d'accueil, leur présence n'est pas assurée dans tous les centres. Des difficultés semblent persister pour les ONG de femmes spécialisées et autres ONG, avec des demandes d'accès requises pour chaque entrée. Alors que certains centres d'asile et d'accueil accordent facilement l'accès, d'autres ne le font pas, ce qui empêche ces organisations de fournir des services d'orientation nécessaires aux femmes demandeuses d'asile.

261. Bien que la Serbie soit globalement considérée comme un pays de transit (par la plupart des migrants et par les autorités elles-mêmes), les chances sont minces de pouvoir entrer dans l'un des pays voisins qui sont membres de l'Union européenne. Des listes d'attente non officielles pour l'entrée en Hongrie alimentent l'espoir et incitent à retarder le dépôt d'une demande d'asile en Serbie⁷⁸. Nombre de migrants/demandeurs d'asile présents en Serbie ont eu de mauvaises expériences avec

⁷⁶ Pour un aperçu plus complet, voir Commission européenne, rapport 2018 sur la Serbie, 2.2.2. Chapter 24: Justice, freedom and security, pp. 34-38, SWD(2018) 152 final.

⁷⁷ Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

⁷⁸ Rapport de la visite d'information de l'ambassadeur Tomáš Boček, Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés, en Serbie et dans deux zones de transit en Hongrie, partie III, 1.2, 12-16 juin 2017, SG/Inf(2017)33.

des passeurs ou ont été renvoyés en Serbie après avoir réussi à franchir la frontière et ont ensuite des difficultés à entrer (ou à se réinsérer) dans le système d'asile serbe. Le GREVIO constate avec inquiétude que la situation actuelle et le manque d'information sur les procédures disponibles, leur durée et les chances de succès génèrent beaucoup d'incertitude et de confusion. Cela a des effets délétères sur la santé mentale et l'état général de tous les migrants et demandeurs d'asile, mais les conséquences sont encore plus graves pour les femmes et les filles qui doivent vivre avec le traumatisme lié à des expériences de violence fondée sur le genre. Il est indispensable de mettre en place des conditions et des procédures qui donnent confiance dans les autorités et ouvrent des perspectives pour permettre aux femmes de s'investir dans la procédure d'asile, ce qui suppose souvent de révéler des informations sensibles et intimes.

262. Aux femmes ayant décidé de soumettre une demande d'asile en Serbie, la loi sur l'asile et la protection temporaire, dans sa version modifiée, donne la possibilité d'obtenir une protection en raison d'expériences de violence fondée sur le genre ou de persécution fondée sur le genre. En pratique, les formes de persécution fondée sur le genre ne semblent pas être toutes dûment reconnues par les responsables du traitement des dossiers ; elles ne sont pas non plus toujours examinées d'une manière sensible au genre. Certes, une formation est dispensée au personnel de l'Office de l'asile chargé de la procédure de détermination du droit d'asile, mais il faudrait renforcer cette formation pour que tous les membres du personnel connaissent mieux la réalité vécue par les femmes exposées à la persécution fondée sur le genre et la prennent mieux en compte pour interpréter les informations concernant les pays d'origine. Dans ce contexte, le GREVIO note l'absence de lignes directrices ou de protocoles consacrés à la dimension de genre qui garantiraient l'identification rapide des victimes de violence sexuelle ou fondée sur le genre, ou d'autres formes de persécution fondée sur le genre, dans le cadre de la procédure de détermination du droit d'asile. Par ailleurs, aucun effort particulier ne semble être fait pour s'inspirer des principes directeurs établis à cette fin par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés⁷⁹ ou pour les mettre en œuvre.

263. Bien que le droit à l'interprétation soit prévu par la loi, il n'est pas toujours possible de faire en sorte que l'interprétation soit assurée par une personne du même sexe que la personne demandant l'asile, bien que le GREVIO se félicite que des efforts dans ce sens soient entrepris chaque fois que cela est possible. Il n'est pas non plus possible d'assurer l'interprétation dans toutes les langues des demandeurs d'asile, et des représentants légaux se sont plaints de la qualité de l'interprétation. Il serait pourtant indispensable que l'interprétation soit assurée par une professionnelle dûment formée lorsqu'une femme est interrogée sur des expériences très intimes et parfois traumatisantes qui pourraient justifier une demande d'asile. Le GREVIO souligne donc la nécessité de veiller à ce que tous les interprètes reçoivent une formation leur permettant de comprendre la nature de la violence fondée sur le genre, ainsi que le traumatisme, la stigmatisation et la honte liés à cette violence, pour lever tous les obstacles linguistiques et culturels auxquels se heurtent les demandeuses d'asile en Serbie.

264. Le GREVIO encourage les autorités serbes :

- a. **à veiller à ce que les demandeurs d'asile et les migrants qui transitent par la Serbie soient, dans la pratique, informés des droits et des procédures prévues par la loi qui leur sont ouvertes ;**
- b. **à veiller à ce que toutes les personnes hébergées dans les centres pour demandeurs d'asile et les centres d'accueil/de transit puissent effectivement recevoir des conseils juridiques et autres, donnés par des organisations non gouvernementales et des avocats spécialisés ;**
- c. **à lever tous les obstacles qui, dans les faits, entravent encore l'accès des femmes à la procédure de détermination du droit d'asile ;**

⁷⁹ Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Principes directeurs sur la protection internationale : *La persécution liée au genre dans le cadre de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, 7 mai 2002, HCR/GIP/02/01 : <https://www.refworld.org/docid/3d36f1c64.html>.

- d. à intensifier les efforts déployés pour identifier les demandeuses d'asile qui ont été confrontées à la violence fondée sur le genre, ou qui sont exposées à ce risque, en élaborant et en diffusant des lignes directrices consacrées à la dimension de genre, destinées à être utilisées pour décider de la reconnaissance du statut de réfugié ;
- e. à assurer la mise en œuvre concrète du droit à des services d'interprétation professionnels fournis par une personne du même sexe et formée à la nature de la violence fondée sur le genre, et au traumatisme, à la stigmatisation et à la honte qui y sont liés.

D. Hébergement

265. De nombreux efforts ont été faits pour fournir un hébergement et des moyens de subsistance aux demandeurs d'asile et aux migrants qui transitent par la Serbie. Selon le Commissariat pour les réfugiés et les migrations de la Serbie, le pays propose jusqu'à 6 000 lits, dans cinq centres pour demandeurs d'asile et 16 centres d'accueil/de transit, mais ces places ne sont pas toutes occupées. En moyenne, ces centres hébergent 4 000 demandeurs d'asile et migrants, dont environ la moitié sont des femmes ou des enfants. Il n'est pas nécessaire de déposer une demande d'asile en Serbie ou d'exprimer l'intention de le faire pour être admis dans un centre pour demandeurs d'asile ou un centre d'accueil ; les autorités sont en effet conscientes du fait que la plupart des migrants ne font que transiter par la Serbie. Dans l'ensemble, le GREVIO approuve cette souplesse et salue les efforts déployés par les autorités pour proposer un hébergement, de la nourriture et des soins médicaux aux personnes qui en ont besoin.

266. Le GREVIO constate cependant qu'il reste difficile d'assurer un hébergement pour tous et dans des conditions qui garantissent le respect de leur sécurité et de leur bien-être physique. En effet, des témoignages continuent de faire état de demandeurs d'asile et/ou de migrants qui n'ont pas été admis, ou réadmis, dans un centre pour demandeurs d'asile ou un centre d'accueil⁸⁰. L'on ne sait pas dans quelle mesure de tels refus ont aussi été opposés à des familles avec enfants ou à des femmes voyageant seules. Certes, des efforts sont faits pour que les membres d'une même famille soient systématiquement hébergés ensemble et pour que, dans la mesure du possible, les familles soient hébergées séparément des hommes seuls, mais l'aménagement des centres disponibles ne permet pas toujours de respecter ces principes. Il n'y a pas de structures d'hébergement séparées pour les femmes voyageant seules, qui sont donc hébergées dans des structures destinées aux familles, lorsque c'est possible. Pour les mineurs non accompagnés, des structures d'hébergement séparées sont prévues, mais il n'apparaît pas clairement dans quelle mesure des dispositions sont prises pour assurer la sécurité et la protection des filles non accompagnées. Il semble que le problème du surpeuplement ait été surmonté ; le GREVIO salue les efforts faits en ce sens.

267. Malgré les améliorations apportées en matière d'hébergement des demandeurs d'asile et des migrants, le GREVIO note que les sentiments d'incertitude, d'impuissance et de désespoir sont répandus parmi les demandeurs d'asile et les personnes qui transitent par la Serbie, ce qui fragilise les relations familiales et a des répercussions sur l'exposition des femmes et des enfants à la violence et sur leurs stratégies de survie. Des rapports indiquent que les femmes et les enfants en déplacement ont été victimes d'un large éventail de violences, y compris à la maison et en transit, et qu'ils sont victimes de stigmatisation, de traumatisme et de peur auxquels il est nécessaire de remédier⁸¹.

268. Les réponses à la violence entre partenaires, au viol ou à d'autres formes de violence, lorsqu'elle s'est produite en Serbie, semblent varier, mais présentent pour la plupart un caractère limité et se traduisent rarement par l'intervention d'instances publiques comme les services de police

⁸⁰ Témoignages recueillis par APC/CZA Asylum Protection Center : <http://azilsrbija.rs/djurovic-about-400-migrants-staying-outdoors/?lang=en>.

⁸¹ Voir ci-dessus : Jelena Markovic, Marija Cvejic, *Violence against women and girls among refugee and migrant population in Serbia*, rapport publié par Atina – Citizens' Association for combating trafficking in human beings and all forms of violence against women, 2017.

ou les services sociaux. Le ministère du travail et de l'emploi, des anciens combattants et des questions sociales a adopté une procédure opérationnelle standard pour harmoniser l'approche appliquée à la prévention et à la protection des réfugiés et des migrants contre la violence fondée sur le genre dans les centres pour demandeurs d'asile et les centres d'accueil⁸². Cependant, le niveau de mise en œuvre de cette procédure semble être variable. Les membres du personnel du Commissariat pour les réfugiés sont formés pour identifier les femmes qui sont victimes, ou qui risquent d'être victimes, de violence sexuelle et domestique, de harcèlement sexuel, de mariage forcé ou de toute autre forme de violence à l'égard des femmes. Il n'est toutefois pas clair dans quelle mesure la situation qui prévaut dans les centres permet aux femmes de se sentir habilitées à signaler ces expériences et à demander de l'aide dans la pratique.

269. Nombre de mesures prises pour répondre aux cas de violence domestique dans les structures d'accueil semblent différer de celles qui sont prévues dans la loi sur la prévention de la violence domestique. Au lieu d'adresser les victimes au centre d'action sociale local et/ou à la police, pour qu'elles soient ensuite orientées vers un refuge pour victimes de violence domestique, la plupart des membres du personnel des structures d'accueil cherchent à faire appel à l'ONG Atina, de sorte qu'il est très rare que des demandeuses d'asile soient admises dans le refuge pour femmes (foyer protégé) local (géré par la municipalité). Cette approche ne semble pas assurer une réponse systématique de la part des instances publiques. Il importe pourtant d'avertir les services répressifs chaque fois qu'un cas de violence domestique et sexuelle se produit dans un centre pour demandeurs d'asile ou un centre d'accueil, pour assurer l'accès des femmes à la justice et à une protection, et pour éviter que les auteurs des violences aient un sentiment d'impunité. Il faudrait aussi garantir aux femmes demandeuses d'asile ou migrantes, dans les faits, l'égalité d'accès à des services de soutien et de conseil spécialisés hors des structures d'accueil lorsque cela est nécessaire. Le GREVIO rappelle donc l'importance d'assurer la mise en œuvre des dispositions de la Convention d'Istanbul sans aucune discrimination fondée sur le statut de migrant ou de réfugié, ou sur toute autre situation, conformément à l'article 4, paragraphe 3, de la Convention.

270. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes :

- a) **à renforcer le système de soutien et de protection contre la violence à l'égard des femmes mis à la disposition des demandeuses d'asile qui sont hébergées dans des centres pour demandeurs d'asile ou des centres d'accueil/de transit, en garantissant leur accès *de facto* à des services de soutien comme des foyers pour victimes de violence domestique et à des services de conseil hors des structures d'accueil ;**
- b) **à mettre en place les conditions favorisant le signalement des cas de violence à l'égard des femmes dans les structures d'accueil, par exemple en informant les femmes migrantes ou demandeuses d'asile de leurs droits à une protection et à un soutien.**

⁸² Procédures opérationnelles standard de la République de Serbie pour la prévention et la protection des réfugiés et des migrants contre la violence fondée sur le genre.

Conclusions

271. Le GREVIO salue les nombreuses mesures prises par les autorités serbes pour mettre leurs lois et politiques en conformité avec les normes internationales afin de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes et de lutter contre la violence à l'égard des femmes. Depuis l'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul, la Serbie a déployé toute une série d'efforts ciblés pour criminaliser différentes formes de violence à l'égard des femmes, en instaurant des infractions spécifiques. De plus, l'adoption de la loi sur la prévention de la violence domestique avait pour but de rendre plus globale et interinstitutionnelle la réponse à la violence domestique en Serbie. Cette loi a considérablement amélioré les interventions dans des cas individuels et a donné aux services répressifs, au ministère public et aux services sociaux des outils pour protéger les victimes. Beaucoup d'efforts ont été consacrés à la mise en œuvre de cette loi et, même si des difficultés persistent, c'est un exemple de changement positif opéré sur la base de la législation.

272. Si les formes de violence autres que la violence domestique ont reçu bien moins d'attention de la part des autorités, le GREVIO reconnaît cependant que les autorités serbes manifestent une volonté politique générale de mieux se conformer à la Convention d'Istanbul. Les possibilités que cette volonté se traduise par des mesures concrètes dépendent toutefois actuellement du soutien technique et financier apporté par des organisations intergouvernementales et des donateurs internationaux. Certes, ce soutien contribue beaucoup à développer l'expertise et les initiatives fondées sur des projets, mais le GREVIO note que, pour favoriser la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul, à long terme et de manière durable, il faudrait faire en sorte que ces initiatives soient plus conformes aux normes et objectifs de la Convention et soient soutenues et mises en œuvre par les autorités serbes. Le GREVIO est conscient des situations économiques diverses des États parties à la Convention et du fait que les progrès demandent du temps, mais il rappelle que l'obligation de mettre en œuvre les exigences prévues par la Convention incombe à l'État partie. Les politiques, mesures et services essentiels doivent par conséquent être dotés d'un financement approprié de l'État.

273. Les politiques, mesures et services doivent aussi avoir un caractère global et être mis en œuvre de manière coordonnée. En l'absence de plan d'action spécifique sur la violence à l'égard des femmes, rares sont les signes d'une politique cohérente de mise en œuvre de la Convention d'Istanbul. Ce sont en particulier les mesures de prévention de toutes les formes de violence visées par la Convention qui font cruellement défaut dans le programme gouvernemental. En outre, la Serbie n'a pas répertorié les besoins de services et ne les a pas comparés aux capacités existantes (sur les plans quantitatif et qualitatif). Par conséquent, rien n'est fait pour combler les lacunes importantes de la prestation de services aux femmes victimes de violences et nombre de femmes en Serbie sont donc privées de tout soutien. Les services de soutien spécialisés pour les victimes de viol et de violence sexuelle sont largement absents et ceux qui existent ont été réduits. Ni conseils ni soutien ne sont disponibles pour des formes de violence à l'égard des femmes comme les mariages forcés ou précoces, le harcèlement ou le harcèlement sexuel.

274. L'évaluation n'a pas seulement montré qu'il était urgent de développer la prestation de services spécialisés aux victimes de la violence à l'égard des femmes ; elle a aussi révélé la nécessité de mettre en commun les compétences spécialisées. Plusieurs ONG de femmes bien établies proposent des services de soutien spécialisés – même si ceux-ci sont destinés le plus souvent aux personnes ayant été confrontées à la violence domestique – mais agissent de manière isolée, sans s'inscrire dans l'approche pluri-institutionnelle prévue par la loi sur la prévention de la violence domestique. Au lieu d'être orientées vers les services de ces ONG, les victimes sont censées se tourner vers les 140 centres d'action sociale que compte la Serbie. Or, ces centres manquent souvent des compétences spécialisées et/ou des ressources humaines qui leur permettraient d'apporter ou de proposer aux victimes l'aide et le soutien dont elles ont besoin. En outre, nombreuses sont les femmes en Serbie qui continuent de se heurter à des obstacles qui les empêchent de demander de l'aide aux autorités, à cause de facteurs qui interagissent, tels que l'appartenance ethnique, la pauvreté, l'origine sociale et le handicap. Ces facteurs aggravent souvent les expériences de violence vécues par les

femmes. Cela a des conséquences notamment pour les femmes appartenant à des minorités ethniques comme les Roms, mais aussi pour les femmes en situation de handicap et pour les nombreuses femmes migrantes qui transitent par la Serbie ou s'y installent.

275. Enfin, le GREVIO souligne la nécessité d'améliorer les connaissances et la sensibilisation et de renforcer les capacités en ce qui concerne toutes les formes de violence à l'égard des femmes visées par la Convention, notamment le harcèlement et le harcèlement sexuel, qui ont été érigés récemment en infractions pénales. Les attitudes patriarcales et les stéréotypes de genre restant très répandus, il faut prendre d'urgence des mesures pour promouvoir l'égalité de statut des femmes dans la société, dans le discours public, dans les médias et dans tous les autres domaines concernés.

276. Avec le présent rapport, le GREVIO entend soutenir les autorités serbes dans cette entreprise. Il invite les autorités à le tenir régulièrement informé des faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul et espère poursuivre sa bonne coopération avec elles.

277. En vue de faciliter la mise en œuvre de ses suggestions et propositions, le GREVIO demande aux autorités nationales de faire traduire le présent rapport dans leur(s) langue(s) nationale(s) officielle(s) et de veiller à ce qu'il soit largement diffusé, non seulement auprès des institutions publiques pertinentes de tous niveaux (national, régional et local), en particulier du gouvernement, des ministères et du système judiciaire, mais aussi auprès des ONG et des autres organisations de la société civile qui œuvrent dans le domaine de la lutte contre la violence à l'égard des femmes.

Annexe I

Liste des propositions et suggestions du GREVIO

I. Buts, définitions, égalité et non-discrimination, obligations générales

B. Champ d'application de la Convention (article 2)

1. affectent les femmes de manière disproportionnée. Aussi encourage-t-il vivement les autorités serbes à renforcer l'application d'une perspective de genre dans la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul et notamment par rapport aux lois et politiques en matière de violence domestique. (paragraphe 8)

C. Définitions (article 3)

2. Le GREVIO encourage les autorités serbes à harmoniser dans chaque domaine du droit toutes les définitions légales de la violence à l'égard des femmes, de la violence basée sur le genre et de la violence domestique sur la base des définitions énoncées dans la Convention d'Istanbul, et à veiller à leur application effective dans la pratique. (paragraphe 12)

D. Droits fondamentaux, égalité et non-discrimination (article 4)

2. Discrimination intersectionnelle

3. Le GREVIO encourage les autorités serbes à continuer de s'attaquer aux multiples formes de discrimination auxquelles sont confrontées en particulier les femmes et les filles des communautés roms et à prendre des mesures visant à garantir que les dispositions de la Convention d'Istanbul sont mises en œuvre sans discrimination aucune, conformément à son article 4, paragraphe 3. Il s'agit notamment d'améliorer l'accessibilité des services, en particulier des centres d'hébergement, pour les femmes en situation de handicap et les femmes migrantes. (paragraphe 19)

II. Politiques intégrées et collecte des données

A. Politiques globales et coordonnées (article 7)

4. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à poursuivre l'adoption d'une nouvelle stratégie nationale globale sur la violence à l'égard des femmes afin d'élaborer un plan/une stratégie coordonné(e) à long terme qui prenne dûment en considération toutes les formes de violence à l'égard des femmes et qui tienne pleinement compte des besoins spécifiques des femmes qui sont, ou sont susceptibles d'être, exposées à une discrimination intersectionnelle, en particulier les femmes appartenant à un groupe minoritaire en Serbie, les femmes en situation de handicap et les femmes migrantes. (paragraphe 26)

B. Ressources financières (article 8)

5. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à garantir des ressources financières et humaines appropriées pour l'ensemble des politiques, mesures et dispositions législatives visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes, ainsi que pour les institutions et les organismes chargés de leur mise en œuvre. Il invite en outre les autorités serbes à réduire progressivement leur dépendance envers les donateurs internationaux pour les activités visant à combattre la violence à l'égard des femmes, et à en financer une part plus importante sur le budget

de l'État afin de démontrer qu'elles sont parties prenantes et financièrement responsables de ces activités. (paragraphe 32)

C. Organisations non gouvernementales et société civile (article 9)

6. Le GREVIO exhorte les autorités serbes : (paragraphe 38)

- a) à instaurer aux différents niveaux de gouvernement des dialogues consultatifs avec les organisations de femmes afin que leurs avis et leurs expériences soient pris en compte dans l'élaboration des politiques et des mesures de prévention et de lutte contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes ;
- b) à encourager la coopération mutuelle entre les acteurs étatiques tels que les centres d'action sociale, les services répressifs et les services de poursuite, d'une part, et les services spécialisés de soutien aux femmes gérés par des ONG, d'autre part, au moyen d'une orientation adéquate et d'un soutien plus institutionnalisé ;
- c) à mettre en place un financement adéquat grâce à des possibilités de financement appropriées, comme des subventions à long terme basées sur des procédures d'appel d'offres transparentes, afin de garantir des niveaux de financement pérennes aux ONG de femmes qui gèrent des services de soutien spécialisés pour les femmes victimes de toutes les formes de violence.

D. Organe de coordination (article 10)

7. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à rendre pleinement institutionnel l'organe de coordination pour l'égalité entre les femmes et les hommes et à lui allouer les ressources humaines et financières nécessaires. Le GREVIO encourage les autorités serbes à assurer, d'une part, la coordination et la mise en œuvre des politiques destinées à prévenir et combattre toute forme de violence à l'égard des femmes et, d'autre part, de garantir leur suivi et évaluation indépendants. Ce faisant, les autorités devraient veiller à ce que les fonctions de l'organe de coordination soient exercées en étroite consultation avec les autres organes de coordination et de suivi ainsi qu'avec les ONG et la société civile concernées et qu'elles soient étayées par des données adéquates et pertinentes. (paragraphe 43)

E. Collecte des données et recherche (article 11)

1. Collecte de données administratives

a. Services répressifs et justice pénale

8. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à créer des systèmes de collecte de données pour toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, en particulier la violence sexuelle, le harcèlement, le mariage forcé et les mutilations génitales féminines, à utiliser par les services répressifs, les services de poursuite et le système judiciaire sur la base de catégories de données telles que le sexe, l'âge, le type de violence et la relation entre l'auteur et la victime à collecter à intervalles réguliers. (paragraphe 49)

b. Secteur de la santé

9. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à élargir la collecte de données sur les consultations des patientes dans le secteur médical, afin de couvrir toutes les formes de violence envisagées dans la Convention d'Istanbul, en particulier le viol et les agressions sexuelles, l'avortement et la stérilisation forcés, et les mutilations génitales féminines. (paragraphe 52)

c. Services sociaux

10. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à élargir la collecte de données sur les signalements effectués auprès des services sociaux et les interventions proposées par ces services concernant toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul. (paragraphe 54)

3. Recherche

11. Le GREVIO encourage les autorités serbes à intensifier leur soutien à la recherche sur les manifestations de la violence à l'égard des femmes qui ne sont pas étudiées actuellement, en particulier en fixant des priorités en matière de recherche fondées sur des définitions harmonisées de la violence à l'égard des femmes et des objectifs communs vers lesquels progresser, en assurant la coordination d'ensemble des projets de recherche et en y apportant leur appui financier. (paragraphe 60)

III. Prévention

A. Obligations générales (article 12)

12. Le GREVIO encourage les autorités serbes à poursuivre leurs activités pour éradiquer les préjugés, les coutumes, les traditions et toutes les autres pratiques fondées sur l'idée de l'infériorité de la femme ou sur des rôles stéréotypés des femmes, dans tous les groupes de la société. (paragraphe 65)

B. Sensibilisation (article 13)

13. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à poursuivre et renforcer leurs efforts de sensibilisation sur toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, notamment par le financement de campagnes et par la conclusion de partenariats avec les services spécialisés de soutien aux femmes, les organisations communautaires au niveau local et les médias. (paragraphe 69)

C. Éducation (article 14)

14. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à continuer d'investir dans le secteur de l'éducation pour assurer une intervention précoce des éducateurs lorsque les enfants sont exposés à la violence sexuelle ou domestique, ou en sont victimes, et pour faire en sorte qu'ils promeuvent l'égalité entre les femmes et les hommes, de bonnes relations entre les personnes des deux sexes, le respect mutuel, la résolution non violente des conflits dans les relations interpersonnelles et le droit à l'intégrité personnelle, dans l'objectif de prévenir la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre à tous les niveaux du système éducatif. À cette fin, le GREVIO encourage les autorités serbes à mettre en œuvre rapidement les mesures pertinentes prévues dans la Stratégie nationale pour l'égalité entre les femmes et les hommes et le Programme national pour la préservation et l'amélioration de la santé en matière de sexualité et de procréation des habitants de la République de Serbie. (paragraphe 75)

D. Formation des professionnels (article 15)

15. Le GREVIO encourage les autorités serbes à : (paragraphe 81)

- a. inscrire la violence à l'égard des femmes parmi les matières obligatoires des programmes d'enseignement professionnel et, tout en respectant la liberté académique, encourager l'enseignement supérieur à inscrire des sujets de ce type dans les programmes d'enseignement universitaire dont ils sont absents ;

- b. veiller à ce que soit dispensée, de façon suivie et régulière, une formation continue sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes, basée sur les protocoles existants, afin d'assurer la mise en œuvre des nouveaux textes législatifs ;
- c. intégrer dans tous les programmes de perfectionnement professionnel un volet sur les tâches et responsabilités des professionnels face aux cas de violence à l'égard des femmes, notamment en ce qui concerne les membres des mécanismes d'orientation.

Dans le cadre de la mise en œuvre des mesures susmentionnées, les autorités devraient prendre en considération l'ensemble du processus de formation, notamment en garantissant l'application de normes harmonisées et en supervisant la qualité de la formation.

E. Programmes préventifs d'intervention et de traitement (article 16)

1. Programmes destinés aux auteurs de violence domestique

16. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à : (paragraphe 89)
- a) faire en sorte que les programmes qui existent pour les auteurs de violence domestique bénéficient d'un financement suffisant, qui permette de poursuivre le travail entrepris de manière durable, en particulier ceux mis en œuvre hors du milieu carcéral ;
 - b) prévoir davantage de programmes volontaires destinés aux auteurs de violence domestique ;
 - c) faire en sorte que tous les programmes s'appuient sur des critères harmonisés, qui placent la sécurité, l'assistance et les droits humains des victimes au centre, en coopérant étroitement avec les services de soutien spécialisés pour les victimes, comme le prévoit l'article 16, paragraphe 3, de la Convention d'Istanbul ;
 - d) garantir une large participation à ces programmes, notamment en les incorporant dans le système de justice pénale, y compris le service de probation, ou en introduisant des systèmes d'incitation, comme outil de réduction de la récidive.
17. Le GREVIO encourage en outre les autorités serbes à réaliser des études scientifiques (évaluations) sur les résultats des programmes pour apprécier, entre autres, le risque de récidive, afin de garantir des niveaux plus élevés de sécurité et de protection des victimes. (paragraphe 89)

F. Participation du secteur privé et des médias (article 17)

18. Le GREVIO encourage les autorités serbes à continuer d'associer les médias, en tant que partenaires clés, aux activités de sensibilisation à la violence à l'égard des femmes, et à inciter les médias, y compris les réseaux sociaux, à établir – en tenant dûment compte des normes internationales existantes – des normes d'autorégulation dans le domaine de la violence à l'égard des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes, et à en suivre l'application. (paragraphe 98)

19. Le GREVIO invite les autorités serbes à solliciter la contribution des employeurs à la prévention de la violence à l'égard des femmes. À cet effet, les employeurs devraient être encouragés à prendre part à la mise en œuvre de mesures telles que des campagnes de sensibilisation ainsi qu'à instaurer un environnement de travail dans lequel la violence à l'égard des femmes est ouvertement condamnée et où les victimes se sentent écoutées et soutenues. (paragraphe 99)

IV. Protection et soutien

A. Obligations générales (article 18)

20. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à poursuivre leurs efforts visant à assurer la bonne coopération de toutes les institutions concernées entre elles et à instaurer une coopération avec les services de soutien aux femmes gérés par les ONG. En outre, il exhorte les autorités serbes à mettre en place un niveau similaire de coopération entre les organismes statutaires et entre ces

organismes et les services de soutien aux femmes gérés par les ONG pour ce qui est des cas de viol et de violence sexuelle, de mariage forcé, de harcèlement et de harcèlement sexuel, et des autres formes de violence visées par la Convention d'Istanbul. (paragraphe 105)

B. Information (article 19)

21. Le GREVIO encourage les autorités serbes à garantir une diffusion plus large d'informations sur les services de soutien et les mesures légales à disposition des victimes de violence domestique et d'autres formes de violence à l'égard des femmes, dans une langue qu'elles comprennent. Cela supposerait de prendre des mesures comme la diffusion d'affiches et de brochures, et de renforcer les efforts visant à ce que les professionnels de toutes les institutions concernées adoptent une approche plus proactive s'agissant de l'information des victimes. (paragraphe 109)

C. Services de soutien généraux (article 20)

1. Services sociaux

22. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à doter les centres d'action sociale de ressources suffisantes pour qu'ils puissent remplir effectivement leurs missions. Il invite en outre les autorités à dispenser aux travailleurs sociaux une formation sur la dimension de genre de toutes les formes de violence à l'égard des femmes, y compris le mariage précoce ou forcé, l'objectif étant d'éliminer les préjugés de genre ou culturels. (paragraphe 117)

2. Services de santé

23. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à veiller à ce que tous les professionnels de santé assument les responsabilités qui leur incombent de : (paragraphe 122)

- a) détecter toutes les formes de violences à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul et assurer la sécurité de toutes les victimes ainsi que leur orientation vers les services spécialisés pertinents, tout en reconnaissant que les victimes souffrant de discrimination intersectionnelle, notamment les femmes en situation de handicap, les femmes migrantes et les femmes roms, se heurtent à des obstacles spécifiques pour demander de l'aide ;
- b) veiller à ce que les services de santé soient accessibles à toutes les femmes, y compris les femmes en situation de handicap ; et
- c) délivrer sans frais les documents reprenant les éléments médico-légaux pouvant être utilisés par le système de justice pénale.

D. Services de soutien spécialisés (article 22)

24. Rappelant l'importance d'un soutien et de conseils spécialisés pour les femmes ayant subi l'une des formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, le GREVIO exhorte les autorités serbes à mettre en place et financer des services de soutien spécialisés, en nombre suffisant, dans tout le pays et en rapport avec toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul. (paragraphe 125)

E. Refuges (article 23)

25. Afin que des services de soutien spécialisés puissent être proposés sous forme de refuges, le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à adopter et appliquer, pour les refuges accueillant des victimes de violence domestique et d'autres formes de violence, des normes de qualité – en plus des normes d'autorisation existantes – qui soient basées sur une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes, sur l'autonomisation des victimes et sur une approche intégrée de l'offre de services, axée sur les victimes. (paragraphe 131)

26. Par ailleurs, le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à cartographier les capacités des refuges pour victimes de violence domestique et à les renforcer là où cela est nécessaire, et à veiller à ce que toutes les femmes aient réellement accès à ces refuges, en particulier les femmes en situation de handicap, les femmes roms et les femmes migrantes ou demandeuses d'asile. (paragraphe 132)

F. Permanences téléphoniques (article 24)

27. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à prendre toutes les mesures voulues pour garantir le respect de la confidentialité et de l'anonymat de toute personne appelant la permanence téléphonique récemment créée à l'échelon national, et pour s'assurer que ces personnes sont orientées vers les services de soutien spécialisés offerts par des ONG de femmes. (paragraphe 139)

G. Services de soutien pour les victimes de violence sexuelle (article 25)

28. Le GREVIO exhorte les autorités serbes à créer un nombre suffisant de centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols et/ou de violences sexuelles et à les doter de personnel formé et spécialisé, sachant faire preuve de délicatesse ; il rappelle à ce propos qu'il faut un centre pour 200 000 habitants et que, par leur implantation géographique, ces centres doivent être accessibles aux victimes en milieu rural aussi bien qu'en zone urbaine. Les documents médico-légaux pertinents doivent être délivrés gratuitement. (paragraphe 143)

H. Protection et soutien des enfants témoins (article 26)

29. Le GREVIO exhorte les autorités serbes à veiller à ce que les enfants témoins de violence domestique reçoivent conseils et soutien, notamment en matière de syndrome de stress post-traumatique (TSPT), et à assurer leur sécurité pour qu'ils puissent rester avec le parent non violent, de préférence chez eux. (paragraphe 147)

I. Signalement par les professionnels (article 28)

30. Le GREVIO encourage les autorités serbes à faire en sorte que l'obligation de signalement soit tempérée par une information complète de la victime qui tienne compte de ses besoins, pour lui permettre de prendre elle-même une décision éclairée et de conserver son autonomie, et à garantir la sécurité de tous, surtout des personnes mineures. (paragraphe 152)

V. Droit matériel

A. Droit civil

1. Recours civils contre l'État – principe de la diligence voulue (article 29)

31. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à faire en sorte que les recours existants soient pleinement utilisés face aux cas de comportement répréhensible ou de carence de fonctionnaires dans les affaires de violence domestique, en particulier lorsque les victimes sont tuées ultérieurement par leurs agresseurs, et de toutes les autres formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul. En outre, le GREVIO encourage les autorités serbes à veiller à ce que des données appropriées soient fournies et régulièrement actualisées pour pouvoir être utilisées. Enfin, le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à veiller en particulier à ce que les recommandations diffusées par le Défenseur des citoyens soient mises en œuvre et fassent l'objet d'un suivi régulier. (paragraphe 159)

2. Indemnisation (article 30)

32. Le GREVIO note qu'en application de l'article 79, paragraphe 3, de la Convention d'Istanbul, les autorités serbes sont tenues de fournir des explications au GREVIO sur les motifs de la réserve formulée au sujet de l'indemnisation (article 30, paragraphe 2), à l'expiration de sa période de validité et avant son renouvellement. (paragraphe 165)

3. Droits de garde et de visite (article 31)

33. Le GREVIO exhorte les autorités serbes à prendre les mesures nécessaires, notamment en modifiant la loi, de sorte que les tribunaux aient l'obligation : (paragraphe 172)

- a) de prendre en considération toutes les questions liées à la violence à l'égard des femmes lorsqu'ils déterminent les droits de garde et de visite ;
- b) de veiller à ce qu'il soit reconnu, que le fait d'être témoin de violences à l'égard d'un proche, porte atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- c) de restreindre les droits de garde et de visite lorsque cela se justifie pour garantir la sécurité et l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- d) de cesser de retirer les enfants aux parents non violents pour les placer en famille d'accueil.

4. Conséquences civiles des mariages forcés (article 32)

34. Le GREVIO encourage les autorités serbes à prévoir une dispense des frais de procédure civile pour les personnes demandant l'annulation d'un mariage forcé. (paragraphe 174)

B. Droit pénal

1. La violence domestique, y compris la violence psychologique

35. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à étendre le champ d'application de l'infraction pénale de violence domestique à tous les types de relations, notamment à tous les anciens partenaires, que l'auteur et la victime aient été mariés ou non et qu'ils vivent ou aient vécu sous le même toit ou non ou aient un enfant commun ou non. (paragraphe 179)

36. Par ailleurs, le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à s'assurer que les institutions et professionnels concernés, notamment les procureurs, les juges, le personnel médical et d'autres experts, reconnaissent que le préjudice psychologique infligé dans le contexte de la violence domestique équivaut au préjudice physique, et à s'assurer qu'une formation est renforcée sur la manière de prouver le préjudice psychologique et d'engager des poursuites à cet égard. (paragraphe 180)

2. Harcèlement (article 34)

37. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à faire en sorte que la notion de harcèlement et les dangers du harcèlement soient mieux compris par les professionnels du système de justice pénale afin d'améliorer la pratique en matière de mise en œuvre de l'article 138a du Code pénal. (paragraphe 183)

3. Violence sexuelle et viol (article 36)

38. Le GREVIO exhorte les autorités serbes à réformer dans les meilleurs délais les dispositions du Code pénal visant la violence sexuelle pour qu'elles soient fondées sur la notion de consentement donné librement, comme l'exige l'article 36 de la Convention, et pour que des sanctions appropriées s'appliquent à tous les actes sexuels non consentis par la victime, indépendamment des caractéristiques personnelles de celle-ci. (paragraphe 187)

4. Mariages forcés (article 37)

39. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à abroger l'exemption de poursuites pénales prévue à l'article 190, paragraphe 4, du Code pénal serbe et à garantir des poursuites pénales efficaces dans les tous les cas de mariage précoce coutumier, c'est-à-dire de cohabitation avec un mineur. (paragraphe 190)

5. Mutilations génitales féminines (article 38)

40. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à modifier le Code pénal pour que l'infraction de mutilations génitales féminines soit pleinement compatible avec l'article 38 de la Convention, et à supprimer toute possibilité de circonstances atténuantes et donc de réduction de peine. (paragraphe 193)

6. Avortement et stérilisation forcés (article 39)

41. Le GREVIO exhorte les autorités serbes à veiller à ce que les tuteurs légaux et les professionnels de la santé respectent, en toutes circonstances, la nécessité d'agir sur la base du consentement libre et éclairé des femmes à l'exécution d'interventions médicales telles que l'avortement et la stérilisation, et de faire respecter ce consentement, en particulier concernant les femmes en situation de handicap dans les institutions de soins. (paragraphe 197)

7. Harcèlement sexuel (article 40)

42. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à modifier la définition du harcèlement sexuel pour la rendre entièrement compatible avec l'article 40 et à s'assurer, en sensibilisant tous les professionnels concernés, que la justice pénale l'applique concrètement. (paragraphe 200)

8. Sanctions et mesures (article 45)

43. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à faire en sorte – par des mesures législatives et par la formation effective des membres de la magistrature et des services de poursuite – que les peines et les mesures imposées pour les infractions de violence domestique et les autres formes de violence à l'égard des femmes soient effectives, proportionnées et dissuasives. (paragraphe 202)

9. Circonstances aggravantes (article 46)

44. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à prendre les mesures nécessaires afin que, dans la pratique, toutes les circonstances énumérées à l'article 46 de la Convention d'Istanbul soient considérées comme aggravantes par le système judiciaire, en particulier le fait que l'infraction ait été commise à l'égard ou en présence d'un enfant. (paragraphe 205)

10. Interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires (article 48)

45. Le GREVIO encourage les autorités serbes à veiller, par tous les moyens disponibles, à la mise en œuvre intégrale de tous les textes de loi et protocoles applicables, en dispensant davantage de formations et en allouant des ressources suffisantes à la police, au parquet et au système judiciaire, pour que ceux-ci puissent remplir leurs obligations envers les victimes de violence à l'égard des femmes. (paragraphe 208)

VI. Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection

A. Réponse immédiate, prévention et protection (article 50)

1. Signalement aux services répressifs et enquêtes de ces services

46. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à poursuivre leurs efforts de formation à l'intention des professionnels concernés en ce qui concerne le respect des procédures d'enquête standardisées énoncées dans les protocoles et directives pertinents afin de réduire l'appui sur le témoignage des victimes. Le GREVIO encourage également les autorités serbes à élaborer et à assurer une formation sur les procédures d'enquête standardisées concernant toutes les autres formes de violence à l'égard des femmes, en particulier le mariage forcé et le mariage précoce coutumier. (paragraphe 215)

2. Taux de condamnation

47. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à enquêter sur les raisons pour lesquelles des "confrontations" entre les victimes de violences sexuelles et les accusés sont menées, en vue de mettre fin à cette pratique. En outre, il encourage les autorités serbes à recenser et traiter sans tarder les facteurs pouvant empêcher les femmes de signaler des violences et/ou de témoigner en justice, ou pouvant contribuer de quelque autre manière à la déperdition (processus par lequel les affaires disparaissent du système de justice pénale) dans les procédures pénales relatives à toutes les affaires de violence à l'égard des femmes. (paragraphe 219)

B. Appréciation et gestion des risques (article 51)

48. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à veiller à ce que l'évaluation et la gestion des risques soient systématiquement appliquées à toutes les formes de violence à l'égard des femmes visées par la Convention d'Istanbul, y compris à l'égard des femmes et des filles exposées au risque de mariage précoce et forcé. Par ailleurs, le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à veiller à ce qu'un travail interinstitutionnel effectif soit systématiquement réalisé dans toutes les régions et soit basé sur les droits humains et la sécurité de chaque victime, afin de permettre d'identifier tous les facteurs de risque pertinents et d'y répondre de manière adéquate en vue de réduire le nombre de décès des femmes et des enfants. (paragraphe 227)

C. Ordonnances d'urgence d'interdiction (article 52)

49. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à : (paragraphe 233)

- a) évaluer plus rigoureusement le respect des mesures d'urgence de protection en vue d'intenter des poursuites lorsque des violations de telles ordonnances sont constatées ;
- b) enquêter sur la pratique des agents des services répressifs consistant à prendre des ordonnances de protection relatives aux deux conjoints/partenaires, afin de mettre un terme à cette pratique, et ce en améliorant l'analyse visant à déterminer qui est l'auteur principal des violences et en renforçant les connaissances au sujet de la dynamique de la violence domestique et de sa dimension de genre.

D. Ordonnances de protection (article 53)

50. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à simplifier les mesures de protection disponibles et à veiller à une meilleure cohérence entre le régime des ordonnances de protection d'urgence et celui des ordonnances de protection à long terme, relevant de différents domaines du droit (droit de la famille, droit pénal et droit correctionnel). En outre, le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à supprimer tout obstacle financier empêchant les victimes de demander une ordonnance de protection. (paragraphe 240)

E. Soutien aux victimes durant la procédure judiciaire (article 55, paragraphe 2)

51. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes à s'assurer qu'il existe des services de soutien aux victimes avec un personnel dûment formé, capable d'apporter un soutien psychosocial à tous les stades de la procédure pénale et pour toutes les formes de violence dont traite la Convention d'Istanbul. (paragraphe 244)

F. Aide juridique (article 57)

52. Le GREVIO exhorte les autorités serbes à prendre des mesures pour veiller à ce que, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur l'aide juridique gratuite, cette aide soit d'une qualité suffisante dans tous les domaines liés à la Convention d'Istanbul. En outre, il encourage vivement les autorités serbes à suivre l'impact concret de la loi - conformément aux exigences de suivi figurant dans la loi elle-même et au-delà de ces exigences - pour veiller à ce que les femmes continuent d'avoir accès à la justice grâce à une représentation juridique de qualité, et à supprimer les éventuels obstacles administratifs ou procéduraux qui empêcheraient les femmes d'obtenir l'aide juridique. (paragraphe 249)

VII. Migrations et asile**A. Statut de résident (article 59)**

53. Le GREVIO invite les autorités serbes : (paragraphe 254)

- a. à garantir la mise en œuvre pratique de l'article 59 de la loi sur les étrangers pour les femmes migrantes victimes de violences, sur la base d'exigences de preuves qu'elles puissent satisfaire ;
- b. à veiller à ce que les femmes migrantes entrant en Serbie sur la base d'un dispositif de regroupement familial soient informées de la possibilité d'obtenir un permis de résidence autonome pour cause de violences.

C. Procédure de détermination du droit d'asile sensible au genre

54. Le GREVIO encourage les autorités serbes : (paragraphe 264)

- a. à veiller à ce que les demandeurs d'asile et les migrants qui transitent par la Serbie soient, dans la pratique, informés des droits et des procédures prévues par la loi qui leur sont ouvertes ;
- b. à veiller à ce que toutes les personnes hébergées dans les centres pour demandeurs d'asile et les centres d'accueil/de transit puissent effectivement recevoir des conseils juridiques et autres, donnés par des organisations non gouvernementales et des avocats spécialisés ;
- c. à lever tous les obstacles qui, dans les faits, entravent encore l'accès des femmes à la procédure de détermination du droit d'asile ;
- d. à intensifier les efforts déployés pour identifier les demandeuses d'asile qui ont été confrontées à la violence fondée sur le genre, ou qui sont exposées à ce risque, en élaborant et en diffusant des lignes directrices consacrées à la dimension de genre, destinées à être utilisées pour décider de la reconnaissance du statut de réfugié ;
- e. à assurer la mise en œuvre concrète du droit à des services d'interprétation professionnels fournis par une personne du même sexe et formée à la nature de la violence fondée sur le genre, et au traumatisme, à la stigmatisation et à la honte qui y sont liés.

D. Hébergement

55. Le GREVIO encourage vivement les autorités serbes : (paragraphe 270)

- a) à renforcer le système de soutien et de protection contre la violence à l'égard des femmes mis à la disposition des demandeuses d'asile qui sont hébergées dans des centres pour demandeurs d'asile ou des centres d'accueil/de transit, en garantissant leur accès de facto à des services de soutien comme des foyers pour victimes de violence domestique et à des services de conseil hors des structures d'accueil ;
- b) à mettre en place les conditions favorisant le signalement des cas de violence à l'égard des femmes dans les structures d'accueil, par exemple en informant les femmes migrantes ou demandeuses d'asile de leurs droits à une protection et à un soutien.

Annexe II

Liste des autorités nationales, des autres institutions publiques, des organisations non gouvernementales et des organisations de la société civile avec lesquelles le GREVIO a tenu des consultations

Autorités nationales

Vice-premier ministre
Ministère de l'Intérieur
Ministère de la Justice
Ministère du Travail, de l'Emploi, des Anciens combattants et des Affaires sociales
Ministère de la Culture et de l'Information
Ministère de l'Éducation, des Sciences et du Développement technologique
Ministère des Affaires Sociales
Commissariat aux migrations et aux réfugiés
Organe de coordination pour l'égalité des sexes
Bureau pour la coopération avec la société civile

Organismes publics

Protecteur des citoyens - Médiateur
Centre de protection sociale de Belgrade
Centre de protection sociale Novi Sad

Organisations non gouvernementales

Association des Roms Novi Becej
Centre de protection des demandeurs d'asile (APC)
Atina
Centre des femmes autonomes
Centre des femmes roms de Bibija
FemPlatz
Fenomena
IZ KRUGA - VOJVODINA (Organisation d'aide aux femmes handicapées)
Comité des avocats pour les droits de l'homme (YUCOM)
ONG Praxis
Out of Circle Belgrade
Refugee Aid Serbia
Sandglass Association of Women
Safe Oasis
Ligne d'assistance SOS Vranje
Société serbe de victimologie
Réseau SOS Vojvodine
UNICEF

Organisations de la société civile et autres organisations

Dragica Gostović-Somborac, avocate
Miloš Srđanov, avocat

Sanja Stanić, avocate
Sanda Suvačar, avocate

Organisations internationales

PNUD Serbie
ONU Femmes Serbie

GREVIO, le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, est un organe indépendant de suivi dans le domaine des droits de l'homme, chargé de veiller à la mise en œuvre de la *Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique* (Convention d'Istanbul) par les Parties.

La Convention d'Istanbul est le traité international le plus ambitieux pour lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. L'ensemble complet de ses dispositions englobe des mesures préventives et protectrices de grande envergure ainsi qu'un certain nombre d'obligations visant à garantir une réaction de la justice pénale adaptée à de telles violations graves des droits de l'homme.

Ce rapport contient une analyse globale de la mise en œuvre des dispositions de la Convention d'Istanbul. Il souligne des initiatives positives dans la prévention et lutte contre toutes les formes de violence envers les femmes au niveau national et formule des propositions et des suggestions pour améliorer la situation des femmes confrontées à de telles violences.

www.coe.int/conventionviolence

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il compte 47 États membres, dont l'ensemble des pays membres de l'Union européenne.

Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

www.coe.int